

Mateusz Perkowski

**Pozyskiwanie tytułu prawnego do nieruchomości
w związku z budową i eksploatacją urządzeń
przesyłowych**

Rozprawa doktorska przygotowana pod kierunkiem prof. dr hab. Dariusza Kijowskiego
Katedra Prawa i Postępowania Administracyjnego Wydziału Prawa UwB

BIAŁYSTOK 2021

SPIS TREŚCI

WYKAZ SKRÓTÓW	5
WSTĘP.....	11
ROZDZIAŁ I.....	17
ZAGADNIENIA WPROWADZAJĄCE	17
1. WPROWADZENIE	17
2. POJĘCIE URZĄDZENIA PRZESYŁOWEGO I JEGO EWOLUCJA.....	18
3. POJĘCIE PRZEDSIĘBIORCY PRZESYŁOWEGO.....	30
4. ZARYS DEFINICJI INTERESU W PRAWIE ADMINISTRACYJNYM ORAZ CYWILNYM	33
5. INTERES PRZEDSIĘBIORCY PRZESYŁOWEGO	35
6. INTERES WŁAŚCICIELA NIERUCHOMOŚCI	36
7. INTERES PUBLICZNY	39
8. OBOWIĄZKI PRZEDSIĘBIORCY PRZESYŁOWEGO WYNIKAJĄCE Z U.S.G.	42
9. OBOWIĄZKI WŁAŚCICIELA NIERUCHOMOŚCI WYNIKAJĄCE Z U.U.C.P.G.	45
10. OBOWIĄZKI WYNIKAJĄCE Z U.Z.Z.W.I.O.Ś.	50
11. WNIOSKI.....	52
ROZDZIAŁ II	57
POZYSKIWANIE TYTUŁU PRAWNEGO DO NIERUCHOMOŚCI W ASPEKCIE HISTORYCZNYCH REGULACJI PRAWNYCH.....	57
1. WPROWADZENIE	57
2. UWARUNKOWANIA KONSTITUCYJNE	58
3. DEKRET NACZELNIKA PAŃSTWA W PRZEDMIOCIE PRZEPISÓW TYMCZASOWYCH O WYWŁASZCZENIU PRZYMUSOWYM NA UŻYTEK DRÓG ŻELAZNYCH I INNYCH DRÓG KOMUNIKACYJNYCH LĄDOWYCH I WODNYCH ORAZ WSZELKICH URZĄDZEŃ UŻYTECZNOŚCI PUBLICZNEJ	61
4. USTAWA ELEKTRYCZNA	63
5. USTAWA WODNA	64
6. ROZPORZĄDZENIE PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ PRAWO O POSTĘPOWANIU WYWŁASZCZENIOWYM	65
7. DEKRET O NABYWANIU I PRZEKAZYWANIU NIERUCHOMOŚCI NIEZBĘDNYCH DLA REALIZACJI NARODOWYCH PLANÓW GOSPODARCZYCH.....	69
8. USTAWA O POWSZECHNEJ ELEKTRYFIKACJI WSI I OSIEDLI	72
9. USTAWA O ZASADACH I TRYBIE WYWŁASZCZANIA NIERUCHOMOŚCI.....	75
10. USTAWA O GOSPODARCE GRUNTAMI I WYWŁASZCZENIU NIERUCHOMOŚCI	79
11. WNIOSKI.....	84
ROZDZIAŁ III.....	89
SKUTKI PRAWNE AKTÓW ADMINISTRACYJNYCH OGRANICZAJĄCYCH WŁASNOŚĆ NIERUCHOMOŚCI DLA WYBRANYCH ROSZCZEŃ CYWILNYCH Z ZAKRESU OCHRONY PRAWA WŁASNOŚCI	89
1. WPROWADZENIE.....	89
2. POJĘCIE DOBREJ I ZŁEJ WIARY PRZEDSIĘBIORCY PRZESYŁOWEGO JAKO POSIADACZA SŁUŻEBNOŚCI – UWAGI WPROWADZAJĄCE	91
3. ROSZCZENIE O ODPLATNE USTANOWIENIE SŁUŻEBNOŚCI PRZESYŁU.....	95
3.1. <i>Skutki decyzji ograniczającej własność nieruchomości a zasadność roszczenia.....</i>	<i>96</i>
3.2. <i>Skutki zarządzenia o powszechnej elektryfikacji wsi i osiedli a zasadność roszczenia</i>	<i>102</i>

3.3. Decyzje administracyjne wyeliminowane z obrotu prawnego a dopuszczalność ustanowienia służebności przesyłu	104
3.4. Zbieg postępowania cywilnego i administracyjnego	109
4. ROSZCZENIE WŁAŚCIELA O ZAPŁATĘ WYNAGRODZENIA ZA KORZYSTANIE Z NIERUCHOMOŚCI	112
4.1. Uwagi wprowadzające – granice prawa własności	112
4.2. Charakter prawny roszczenia	114
4.3. Skutki decyzji ograniczającej własność nieruchomości a zasadność roszczenia	117
4.4. Skutki zarządzenia o powszechnej elektryfikacji wsi i osiedli a zasadność roszczenia	118
4.5. Znaczenie zwrotu rzeczy dla skutków procesowych roszczenia	119
5. ROSZCZENIE WŁAŚCIELA O USUNIĘCIE URZĄDZEŃ PRZESYŁOWYCH Z NIERUCHOMOŚCI	120
5.1 Skutki decyzji ograniczającej własność nieruchomości a zasadność roszczenia negatoryjnego	124
5.2. Skutki zarządzenia o powszechnej elektryfikacji wsi i osiedli a zasadność roszczenia	128
5.3. Nadużycie prawa jako przesłanka oceny zasadności roszczenia	128
6. ROSZCZENIE O PRZENIESIENIE WŁASNOŚCI NIERUCHOMOŚCI	131
7. ROSZCZENIE O NABYCIE URZĄDZEŃ PRZESYŁOWYCH	134
8. WNIOSKI	136
ROZDZIAŁ IV	141
ZASADY POZYSKIWANIA PRZEZ PRZEDSIĘBIORCĘ PRZESYŁOWEGO TYTUŁU PRAWNEGO DO NIERUCHOMOŚCI NA GRUNCIE PRAWA PRYWATNEGO NA CELE BUDOWY URZĄDZEŃ PRZESYŁOWYCH ORAZ ICH EKSPLOATACJI	141
1. WPROWADZENIE	141
2. OŚWIADCZENIE WOLI WŁAŚCIELA NIERUCHOMOŚCI	142
3. UMOWA CYWILNOPRAWNA	145
4. UMOWA O PRZYŁĄCZENIE DO PUBLICZNEJ SIECI PRZESYŁOWEJ	146
4.1. Charakter prawny umowy o przyłączenie na gruncie pr. energ.	146
4.2. Charakter prawny umowy o przyłączenie na gruncie u.z.z.w.i.o.ś	151
5. SŁUŻEBNOŚĆ PRZESYŁU I JEJ ZAKRES	152
6. WYNAGRODZENIE ZA USTANOWIENIE SŁUŻEBNOŚCI	160
7. CHARAKTER I SKUTKI PRAWNE POSTANOWIENIA O USTANOWIENIU SŁUŻEBNOŚCI NA URZĄDZENIA PROJEKTOWANE	163
8. ZASIEDZENIE SŁUŻEBNOŚCI PRZESYŁU	165
8.1. Zasiedzenie służebności a wynagrodzenie należne właścicielowi nieruchomości	171
8.2. Wpływ zasiedzenia służebności przesyłu na zakres uprawnień do nieruchomości	173
9. UŻYTECZNOŚĆ I KONSEKWENCJE STOSOWANIA SŁUŻEBNOŚCI PRZESYŁU	177
10. WNIOSKI	179
ROZDZIAŁ V	185
ZASADY POZYSKANIA PRZEZ PRZEDSIĘBIORCĘ PRZESYŁOWEGO TYTUŁU PRAWNEGO DO NIERUCHOMOŚCI NA GRUNCIE U.G.N. I SPECUSTAWY PRZESYŁOWEJ NA CELE BUDOWY URZĄDZEŃ PRZESYŁOWYCH ORAZ ICH EKSPLOATACJI	185
1. WPROWADZENIE	185
2. WYWŁASZCZENIE NIERUCHOMOŚCI	186
3. POZYSKANIE PRAW DO NIERUCHOMOŚCI NA PODSTAWIE ART. 124 U.G.N.	188
3.1. Strony postępowania	189
3.2. Przesłanki wydania decyzji na podstawie art. 124 ust. 1 u.g.n.	192
3.2.1. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego	192

3.2.2. Decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego	195
3.2.3. Rokowania z właścicielem nieruchomości	197
3.3. Obowiązek przywrócenia nieruchomości do stanu poprzedniego	201
3.4. Wykonalność decyzji – niezwłoczne zajęcie nieruchomości	202
3.5. Nieruchomość o nieuregulowanym stanie prawnym	206
3.6. Skutki prawne decyzji z art. 124 ust. 1 u.g.n.	207
4. POZYSKANIE PRAW DO NIERUCHOMOŚCI NA PODSTAWIE ART. 124B U.G.N.	215
4.1. Przesłanki wydania decyzji na podstawie art. 124b u.g.n.	218
4.2. Skutki prawne decyzji z art. 124b u.g.n.	222
5. POZYSKANIE PRAW DO NIERUCHOMOŚCI NA PODSTAWIE ART. 126 U.G.N.	224
5.1. Przesłanki wydania decyzji na podstawie art. 126 ust. 1, 5 i 8 u.g.n.	225
5.2. Skutki prawne decyzji z art. 126 ust. 1 i 8 u.g.n.	227
6. UPRAWNIENIA PROCESOWE STRON POSTĘPOWANIA PRZY KORZYSTANIU Z NIERUCHOMOŚCI PRZED I PO WYDANIU DECYZJI OGRANICZAJĄCEJ WŁASNOŚĆ	228
7. POZYSKANIE PRAW DO NIERUCHOMOŚCI NA PODSTAWIE SPECUSTAWY PRZESYŁOWEJ	233
8. WNIOSKI.....	235
ROZDZIAŁ VI.....	243
POZYSKIWANIE TYTUŁU PRAWNEGO DO BUDOWY I EKSPLOATACJI URZĄDZEŃ PRZESYŁOWYCH NA TLE PRAWA UNIJNEGO I WYBRANYCH PAŃSTW EUROPEJSKICH	243
1. WPROWADZENIE.....	243
2. PODSTAWY REALIZACJI CELU PUBLICZNEGO BUDOWY URZĄDZEŃ PRZESYŁOWYCH W PRAWIE UE	244
3. OCHRONA INTERESU WŁAŚCIELA NIERUCHOMOŚCI NA TLE REGULACJI PRAWA UE	246
4. POZYSKIWANIE TYTUŁU PRAWNEGO DO NIERUCHOMOŚCI W PRAWIE NIEMIECKIM	247
5. POZYSKIWANIE TYTUŁU PRAWNEGO DO NIERUCHOMOŚCI W PRAWIE WŁOSKIM	252
6. POZYSKIWANIE TYTUŁU PRAWNEGO DO NIERUCHOMOŚCI W PRAWIE CZESKIM	254
7. POZYSKIWANIE TYTUŁU PRAWNEGO DO NIERUCHOMOŚCI W PRAWIE LITEWSKIM.....	257
8. WNIOSKI.....	260
ROZDZIAŁ VII	263
POSTULAT WPROWADZENIA INSTYTUCJI „KORYTARZA PRZESYŁOWEGO” DO POLSKIEGO PORZĄDKU PRAWNEGO	263
1. WPROWADZENIE.....	263
2. KONCEPCJA PRAWNA KORYTARZA PRZESYŁOWEGO	266
3. CHARAKTER PRAWNY KORYTARZA PRZESYŁOWEGO	268
4. SKUTKI USTANOWIENIA KORYTARZA PRZESYŁOWEGO DLA STRON POSTĘPOWANIA	269
5. WNIOSKI.....	274
ZAKOŃCZENIE.....	277
WYKAZ ŹRÓDEŁ	287

Wykaz skrótów

Źródła prawa polskiego:

Dekret z 1919r. - Dekret Naczelnika Państwa z 7 lutego 1919 r. w przedmiocie przepisów tymczasowych o wyłączeniu przymusowym na użytek dróg żelaznych i innych dróg komunikacyjnych lądowych i wodnych oraz wszelkich urządzeń użyteczności publicznej (Dz.Pr.P.P. 1919 nr 14 poz. 162 ze zm.)

Dekret z 1949r. - Dekret z dnia 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych (Dz. U. z 1952 r. Nr 4, poz. 31 ze zm.)

k.c. - ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1740)

k.p.a. - ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 735)

k.p.c. - ustawa z 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1805)

Konstytucja RP - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (t.j. Dz.U. z 2009 r. Nr 114, poz. 946)

Konstytucja marcowa - ustawa z dnia 17 marca 1921 r. (Dz.U. z 1921 r. Nr 44 poz. 267 ze zm.)

Konstytucja kwietniowa - ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. z 1935 r. Nr 30 poz. 227)

Konstytucja PRL - Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz.U. z 1952 r. Nr 33, poz. 232 ze zm.)

Mała konstytucja - ustawa konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1947 r. Nr 18, poz. 71 ze zm.)

p.p.w. - rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 24 września 1934 r. prawo o postępowaniu wyłączeniowym (Dz. U. z 1934 r. Nr 86, poz. 776 ze zm.)

p.u.k.p. - projekt ustawy o korytarzach przesyłowych z dnia 19.07.2013r.

pr. energ. - ustawa z 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 716)

pr. rzecz. - Dekret z dnia 11 października 1946 r. - Prawo rzeczowe (Dz.U. z 1946 r. Nr 57 poz. 319 ze zm.)

specustawa drogowa - ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1363)

specustawa przesyłowa - ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (t.j. Dz.U. z 2021r. poz. 428)

u.el. - ustawa elektryczna z dnia 21 marca 1922 r (Dz. U. z 1922 r. Nr 34, poz. 277 ze zm.)

u.g.k. - ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 679)

u.g.n. - ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U z 2020 r. poz. 1990)

u.g.g.w.n. - ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (tekst jedn.: Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 ze zm.)

u.k.w.i.h. - ustawa z dnia z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (t.j. Dz. U z 2019 r. poz. 2204)

u.p.e. - ustawa z dnia 28 czerwca 1950 r. o powszechnej elektryfikacji wsi i osiedli (t.j. Dz. U. z 1954 r. Nr 32, poz. 135)

u.p.e.a. - ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1427)

u.p.p. - ustawa o planowaniu przestrzennym z dnia 13 lutego 1961 (t.j. Dz.U. z 1975 r. Nr 11, poz. 67)

u.p.z.p. - ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U z 2021 r., poz. 741)

u.p.b. - ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1333)

u.p.w. - ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne (t.j. Dz.U z 2021 r., poz. 624)

u.s.g. - ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U z 2021r., poz. 1372)

u.u.c.p.g. - ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 888)

u.w. - ustawa wodna z dnia 19 września 1922r. (t.j. Dz. U. z 1928r. Nr 62, poz. 574)

u.z.z.w.i.o.ś. - ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2028)

u.z.t.w.n. - ustawa z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości (t.j. Dz. U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64 ze zm.)

Źródła prawa międzynarodowego:

TFUE - Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 47)

TWE - Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 13)

KPP - Karta Praw Podstawowych (Dz. U. UE. C. z 2007 r. Nr 303, s. 1 ze zm.)

Źródła prawa czeskiego:

c.k.c. - Zákon občanský zákoník z dnia 22 marca 2021r. (kodeks cywilny Republiki Czeskiej, Zákon č. 89/2012 Sb ze zm.)

ustawa o energii - Energetický zákon z dnia 29 grudnia 2000 r., (zákon č. 458/2000 Sb ze zm.)

ustawa o wywłaszczeniu - Zákon o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě [zákon o vyvlastnění] z dnia 11 maja 2006, (Zákon č. 184/2006 Sb ze zm.)

Źródła prawa litewskiego:

l.k.c. - ustawa z dnia 18 lipca 2000r. kodeks cywilny (Žin. 1995, Nr. 7-141 ze zm.)

p.z.r.l. - ustawa z dnia 26 kwietnia 1994 r. – Prawo ziemi Republiki Litewskiej (žin. 1994, Nr. 34–620 ze zm.)

p.e.r.l. - ustawa z dnia 16 maja 2002 r. – Prawo energetyczne Republiki Litewskiej (žin. 2002, Nr. 56–2224 ze zm.)

p.l.e.r.l. - ustawa z dnia 15 kwietnia 2004 r – Prawo o łączności elektronicznej Republiki Litewskiej (Žin. 2004, Nr 69–2382 ze zm.)

Źródła prawa niemieckiego:

BauGB - Baugesetzbuch (niemiecki kodeks budowlany z dnia 23 września 2004 r., BGBl. 2004 I, s. 2414 ze zm.)

BGB - Bürgerliches Gesetzbuch (niemiecki kodeks cywilny, BGBl. I S. 42, ber. S. 2909 und 2003 I S. 738), das zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 31. Januar 2019 (BGBl. I S. 54) geändert worden ist.

EnLAG - Energieleitungsausbaugesetz (niemiecka ustawa o rozbudowie sieci energetycznych z dnia 21 sierpnia 2008r., BGBl. I S. 2870 ze zm.)

EnWG - Gesetz über die Elektrizitäts – und Gasversorgung Energiewirtschaftsgesetz (niemiecka ustawa o dostawach energii elektrycznej i gazu z dnia 7 lipca 2005r. – BGBl. I S. 1970, 3621 ze zm.)

GBBerG - Grundbuchbereinigungsgesetz (niemiecka ustawa o dostosowaniu rejestru gruntów z dnia 20 grudnia 1993 r., BGBl. S. 2182, 2192 ze zm.)

GG - Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja 1949 r., BGBl. 1949, 1 ze zm.)

NABEG - Ausbaubeschleunigungsgesetz (niemiecka ustawa o przyspieszeniu rozbudowy sieci z dnia 28 lipca 2011r., BGBl. I S. 1690 ze zm.)

Źródła prawa włoskiego

Codice Civile - kodeks cywilny Republiki Włoskiej z dnia 4 kwietnia 1942 („Gazzetta Ufficiale” n. 79 del 4 aprile 1942 ze zm.)

dekret o wywłaszczeniu - Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilita (włoski dekret, dotyczący wywłaszczenia do użytku publicznego z dnia 8 czerwca 2001 r., N. 327, Gazzetta Ufficiale n. 189 del 16 agosto 2001 - Supplemento Ordinario n. 211 ze zm.)

dekret z 1933 r. - Approvazione del testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e sugli impianti elettrici, (włoski dekret z dnia 11 grudnia 1933, n. 1775, Gazzetta Ufficiale del Regno n. 5 dell'8.1.1934 ze zm.)

Czasopisma i publikatory

Dz.U. – Dziennik Ustaw

Dz.Urz. – Dziennik Urzędowy

Lex – System Informacji Prawnej Wolters Kluwer „LEX” Wersja 22.0.8.

Legalis – System Informacji Prawnej „Legalis”

M. Praw. – Monitor Prawniczy

M.P. – Monitor Polski

ONSA – Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego

OSA – Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych

OSN – Orzecznictwo Sądu Najwyższego

OSP	–	Orzecznictwo Sądów Polskich
OTK	–	Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
PiP	–	Państwo i Prawo
Prz. Leg.		Przegląd Legislacyjny
PS	–	Przegląd Sądowy
ZNSA	–	Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

Organy orzekające

NSA	–	Naczelny Sąd Administracyjny
SA	-	Sąd Apelacyjny
SN	–	Sąd Najwyższy
SO	-	Sąd Okręgowy
SR	-	Sąd Rejonowy
TK	–	Trybunał Konstytucyjny
TSUE	–	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
WSA	–	Wojewódzki Sąd Administracyjny

Wstęp

Korzystanie z podstawowych mediów, takich jak woda, gaz, energia cieplna i energia elektryczna jest niezbędnym elementem codziennego życia. Rozwój energii odnawialnej w Polsce nie jest jeszcze na tyle atrakcyjny finansowo, aby wyprzeć definitywnie tradycyjne metody przesyłu energii do odbiorców końcowych. Prawdopodobnie zmieni się to z biegiem czasu, jednak nie zawsze będzie można zastąpić określone formy zaopatrzenia ludzi w przesył danego medium. Rozwój gospodarczy pociąga za sobą konieczność rozbudowy sieci przesyłowych i przyłączania nowych odbiorców. Biorąc pod uwagę wiek istniejących urządzeń przesyłowych, powstaje konieczność wykonania przez przedsiębiorców przesyłowych prac, zmierzających do remontów istniejących lub tworzenia nowych sieci magistralnych i rozdzielczych. Przepisy prawa nakładają na przedsiębiorców przesyłowych obowiązek zapewnienia ciągłości i niezawodności świadczenia usług przesyłowych oraz rozwoju istniejących sieci przesyłowych¹. W tym miejscu dodatkowo warto podkreślić, że rola samorządu w tym zakresie jest uregulowana w sposób normatywny a zaopatrzenie danej społeczności lokalnej w dostęp do mediów jest zadaniem własnym gminy. Nie można także zapominać o ciągłym rozwoju urządzeń do przesyłu danych oraz o potrzebach społeczeństwa, związanych z coraz szerszym dostępem do sieci Internet. Te zagadnienia wiążą się koniecznością budowy nowych linii sieci światłowodowych, które też realizują cele przesyłowe. Nadmieniam, że ten aspekt w rozprawie zostanie jedynie zasygnalizowany. W pracy skupiam się głównie na pozyskiwaniu tytułu prawnego do nieruchomości przez przedsiębiorców z branży energetycznej i wodociągowo-kanalizacyjnej.

W prawie polskim aktualnie istnieje kilka możliwości pozyskania tytułu prawnego do budowy lub eksploatacji urządzeń przesyłowych:

Po pierwsze, jest to zawarcie umowy cywilnoprawnej pomiędzy właścicielem nieruchomości a przedsiębiorcą przesyłowym (służebność przesyłu, o której mowa w art. 305¹ ustawy kodeks cywilny z dnia 23 kwietnia 1964r. zwany w dalszej części rozprawy k.c. lub innej umowy nienazwanej);

Po drugie, uzyskanie prawomocnego postanowienia sądu powszechnego uprawniającego do ingerencji w nieruchomość (służebność przesyłu lub postanowienia o stwierdzeniu zasiedzenia służebności przesyłu);

¹ Por. art. 4 ust. 1 pr. energ. oraz art. 5 ust. 1 u.z.z.w.i.o.ś.

Po trzecie, uzyskanie jednej z decyzji administracyjnej ograniczającej własność nieruchomości na podstawie art. 124 ust. 1, art. 124b ust. 1, oraz art. 126 ust. 1 i ust. 8 ustawy o gospodarce nieruchomościami z dnia 21 sierpnia 1997r. zwaną w dalszej części rozprawy - u.g.n.

Po czwarte, uzyskanie decyzji administracyjnej o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji na podstawie art. 19 ust. 3 lub 22. ust. 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych, zwanej w dalszej części rozprawy - specustawą przesyłową

Istnieje też piąta możliwość, którą wypada zasygnalizować, a mianowicie uzyskanie decyzji administracyjnej – wywłaszczeniowej sensu *stricte*, po przeprowadzeniu klasycznego postępowania wywłaszczeniowego.

Podjęcie problematyki pozyskania tytułu prawnego do nieruchomości jest istotne przynajmniej z powodu pięciu kwestii:

Po pierwsze, w literaturze przedmiotu istnieje stosunkowo niewiele aktualnych i kompleksowych opracowań uwzględniających wszystkie dopuszczalne przez prawo metody budowy urządzeń przesyłowych. Jest to zastanawiające, albowiem problematyka ta na przestrzeni przeszło dziesięciu lat od wprowadzenia instytucji służebności przesyłu do polskiego porządku prawnego wywołała wiele kontrowersji związanych ze sposobem rozumienia i stosowania przepisów dotyczących tej służebności. Niemniej jednak trzeba wyróżnić rozprawę Grzegorza Matusika „Własność urządzeń przesyłowych a prawa do gruntu”. Opracowanie to ujmuje problematykę własności urządzeń przesyłowych, lecz nie podejmuje w mojej ocenie problematyki stosowania prawa administracyjnego i cywilnego, a co za tym idzie problemów praktycznych związanych z istotą interesów uczestników procesu budowy urządzeń przesyłowych. Konieczne jest również wskazanie na monografię Małgorzaty Balwickiej – Szczyrba „Korzystanie z nieruchomości przez przedsiębiorców przesyłowych – właścicieli urządzeń przesyłowych”, która w bardzo interesujący sposób (i wydaje się także, że jako jedna z pierwszych) odnosi się do ujęcia służebności przesyłu w wybranych krajach europejskich. Autorka przedstawia także swoją analizę dotyczącą zjawiska korzystania przez przedsiębiorców przesyłowych z nieruchomości bez tytułu prawnego. W zakresie obranej tematyki rozprawy (ze strony cywilistycznego podejścia do problematyki) można również wskazać na liczne publikacje i glosy Bartosza Rakoczego, które dotyczą zagadnień służebności przesyłu, w szczególności urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych. Problematykę budowy

urządzeń przesyłowych podejmują również przedstawiciele doktryny prawa administracyjnego, komentując przepisy art. 124 i nast. u.g.n.

Po drugie, istnieje bardzo bogate i różnorodne orzecznictwo, które odnosi się do skutków prawnych aktów administracyjnych ograniczających własność. W praktyce ma to istotne znaczenie dla zasadności roszczeń, które mogą wytoczyć właściciele nieruchomości przeciwko przedsiębiorcom przesyłowym. W związku z powyższym, powstaje potrzeba przeanalizowania orzecznictwa, aby ustalić, czy i jaki może mieć wpływ na sytuację prawną stron sporu.

Po trzecie, problematyka poruszana w rozprawie może mieć znaczenie praktyczne, a problemy poruszane w sprawie mogą stanowić materiał zarówno dla osób zajmujących się zawodowo problematyką pozyskiwania tytułów prawnych do nieruchomości na potrzeby przesyłowe, jak i dla właścicieli nieruchomości, którzy mogą doświadczyć potrzeby podjęcia obrony swych praw w sprawach spornych.

Po czwarte, ciekawym zagadnieniem, będącym w tematyce pozyskiwania tytułu prawnego do nieruchomości, wydaje się być koncepcja prawna tzw. korytarza przesyłowego. Z uwagi na pojawiające się inicjatywy legislacyjne tematyka ta nabiera dodatkowego znaczenia. Ponadto wydaje się, iż działania zmierzające do wprowadzenia regulacji „korytarza przesyłowego” podyktowane były naciskiem lobby przedsiębiorców przesyłowych, którzy, wskazując na pilną potrzebę usprawnienia procesu budowy i modernizacji urządzeń przesyłowych, chcieli doprowadzić do powstania regulacji ustawowej, która pozwoli przy ustanowieniu tzw. korytarza przesyłowego na jednoczesne zaspokojenie roszczeń właścicieli nieruchomości z tytułu bezumownego korzystania z nieruchomości przez właścicieli urządzeń przesyłowych. Prace nad projektem ustawy o korytarzach przesyłowych, zwanym w dalszej części rozprawy - p.u.k.p., zostały jednak zakończone.

Po piąte, przedmiotowa praca w swym założeniu w dużej mierze odnosi się do próby rozstrzygnięcia, istotnych praktycznie, problemów związanych ze stosowaniem wybranych instytucji prawa cywilnego i administracyjnego w kontekście spraw związanych z pozyskiwaniem tytułu prawnego do nieruchomości i roszczeniami przeciwko przedsiębiorcom przesyłowym. Istotną kwestią w tej materii jest próba ustalenia znaczenia skutków prawnych decyzji ograniczających własność nieruchomości, wydanych na podstawie ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości zwanej w dalszej części rozprawy - u.z.t.w.n. oraz ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, zwanej dalej - u.g.g.w.n.

Problemem badawczym, który postawiłem, jest próba odpowiedzi na pytanie:

Czy aktualnie obowiązujące przepisy wyznaczające zasady i tryb pozyskania przez przedsiębiorców przesyłowych tytułu prawnego do nieruchomości w celu budowy lub eksploatacji urządzeń przesyłowych, właściwie zabezpieczają interes właściciela nieruchomości, przedsiębiorcy przesyłowego i interes publiczny?

O tym, że powyższe pytanie jest cały czas aktualne, świadczy coraz większa świadomość właścicieli nieruchomości o przysługujących im prawach w stosunku do zamierzeń inwestycyjnych przedsiębiorców przesyłowych oraz uregulowania istniejących stanów faktycznych. Z drugiej strony, liczne a przy tym niejednolite orzecznictwo sądów powszechnych i administracyjnych w przedmiocie spraw spornych związaniem z lokalizacją urządzeń przesyłowych na nieruchomościach, prowadzi często do zaskakujących wniosków. Jak już sygnalizowałem, problem badawczy jest problemem praktycznym, tak więc odpowiedź na postawione pytania będzie interesująca z punktu widzenia szerokiego grona grup społecznych (przedsiębiorców przesyłowych, właścicieli nieruchomości oraz prawników). Przedmiotem badań uczynię skutki prawne stosowania przez organy administracji i sądy obecnych przepisów, dotyczących obszaru związanego z pozyskiwaniem tytułu prawnego.

W niniejszej pracy określę poszczególne czynniki, które wpływają na ochronę interesów właściciela nieruchomości oraz interesów przedsiębiorcy przesyłowego wraz z uwzględnieniem istniejącego – zawsze w tle – interesu publicznego. W związku z powyższym, sformułowałem następujące pytania szczegółowe do głównego problemu badawczego:

- 1) w jaki sposób należy zdefiniować pojęcia takie, jak: interes właściciela nieruchomości, przedsiębiorcy przesyłowego i publiczny? Jak wyważyć wyżej wymienione grupy interesów w kontekście procesu budowy i eksploatacji urządzeń przesyłowych?
- 2) czy istnieje, a jeżeli tak, to jaki jest wpływ decyzji administracyjnych ograniczających własność nieruchomości na wybrane roszczenia cywilne z zakresu prawa własności?
- 3) w jaki sposób rozstrzygać spór o definicję urządzenia przesyłowego w postaci przyłącza kanalizacyjnego, w kontekście decyzji nakazującej przyłączenie do sieci?
- 4) czy przepisy art. 305¹ k.c. w zw. z art. 305⁴ k.c. w zakresie, w jakim dopuszczają możliwość zasiedzenia służebności przesyłu, stanowiącej tytuł prawny do ingerencji w prawo własności, są zgodne z ustawą zasadniczą? Jakie wzorce kontroli można wskazać przy dokonywaniu takiej oceny?

- 5) czy budowa urządzeń przesyłowych zawsze, w każdym przypadku, może być uznana za realizację celu publicznego i czy z instytucji wynikającej z art. 124 ust. 1 u.g.n. mogą korzystać wyłącznie przedsiębiorcy przesyłowi?
- 6) dlaczego ustawodawca zdecydował się na stworzenie dwóch dróg (cywilnej – określonej w art. 305¹ k.c. i administracyjnej określonej w art. 124 ust. 1 u.g.n.) uprawniających do pozyskania tytułu prawnego do nieruchomości?

W związku z próbą odpowiedzi na problem badawczy stawiam następujące hipotezy badawcze.

Hipoteza nr 1:

W aktualnym stanie prawnym ograniczenie praw do korzystania z nieruchomości na rzecz podmiotów realizujących zadania publiczne (*quasi* – wyłączenie), jako typowa instytucja prawa administracyjnego, może być realizowana w praktyce również przez sądy powszechne, uprawnione do wydania postanowień w przedmiocie ustanowienia służebności przesyłu na urządzenia projektowane (przyszłe).

Hipoteza nr 2:

Regulacje cywilnoprawne (służebność przesyłu) w zakresie, w jakim dopuszczają budowę nowych urządzeń przesyłowych, nie zabezpieczają w wystarczającym stopniu interesu właściciela nieruchomości, skutkując zachwianiem równowagi w wyważeniu interesu właściciela nieruchomości i przedsiębiorcy przesyłowego.

Hipoteza nr 3:

Właściwe wyważenie interesu właściciela nieruchomości, przedsiębiorcy przesyłowego oraz interesu publicznego, w sytuacji odniesionej do urządzeń mających powstać na nieruchomości, może nastąpić w przypadku stworzenia procedury określającej zasady budowy i eksploatacji urządzeń przesyłowych.

Hipoteza nr 4:

Istnienie w obrocie prawnym decyzji administracyjnej wydanej na gruncie przepisów art. 35 ust. 1 u.z.t.w.n. (oraz art. 70 ust. 1 u.g.g.w.n., 124 ust.1 u.g.n.) w zakresie, w jakim uniemożliwia właścicielowi nieruchomości skuteczne domaganie się ustanowienia w trybie sądowym ograniczonego prawa rzeczowego za wynagrodzeniem, rażąco narusza prawa majątkowe właściciela nieruchomości.

Hipoteza nr 5:

Orzeczenie przez sąd o stwierdzeniu zasiedzenia służebności przesyłu w sytuacji, w której rozpoczęcie posiadania urządzenia przesyłowego przez przedsiębiorcę przesyłowego nastąpiło przed dniem 1 lipca 2008 r., polepsza sytuację prawną przedsiębiorcy przesyłowego względem sytuacji właściciela nieruchomości obciążonej.

W pracy wykorzystane zostaną dwie zasadnicze metody badawcze, mianowicie metoda historyczno-prawna i dogmatyczno-prawna. Pośilkowo dokonam także analizy orzecznictwa sądów powszechnych i administracyjnych, w celu oceny sposobu stosowania prawa i praktycznych skutków jakie wywołuje. Metoda historyczno-prawna wykorzystana będzie przy analizie skutków prawnych rozstrzygnięć administracyjnych wydawanych w oparciu o uchylone już akty prawne regulujące zasady i tryb budowy lub eksploatacji urządzeń przesyłowych. Owe skutki mają znaczący wpływ na orzeczenia sądów powszechnych i administracyjnych w konkretnych i zindywidualizowanych sprawach. Metoda dogmatyczno-prawna wykorzystana będzie do analizy obecnych przepisów zawartych w szeregu ustaw ze sfery prawa publicznego, jak i prywatnego dotyczącego zasad pozyskania tytułu prawnego do nieruchomości na potrzeby przesyłowe. Element badań dogmatycznych skoncentruje się również na ustaleniu przyczyn, dla których ustawodawca nie określił precyzyjnie, jakie prawa przysługują przedsiębiorcy przesyłowemu oraz właścicielowi nieruchomości w ramach służebności przesyłu, a także ustaleniu wpływu orzecznictwa sądów powszechnych w zakresie dopuszczalności zasiedzenia służebności, jako źródła kreującego tytuł prawny uprawniający przedsiębiorcę przesyłowego do określonego korzystania z nieruchomości.

Chciałbym również zaznaczyć, iż tematyka rozważań została ograniczona do pozyskania tytułu prawnego do nieruchomości w zakresie prawa własności (współwłasności). Kwestia pozyskania tytułu prawnego do nieruchomości będącej w użytkowaniu wieczystym nie była przedmiotem analizy w niniejszej rozprawie.

Stan prawny rozprawy przyjąłem na dzień: 16 października 2021 r.

Rozdział I

Zagadnienia wprowadzające

1. Wprowadzenie

Na potrzeby niniejszej rozprawy chciałbym podjąć się próby zdefiniowania pojęć teoretycznych, które mają znaczenie dla postawionego problemu badawczego. W związku z tym, zgodnie z zaproponowanym układem rozprawy, po pierwsze, postaram się wyjaśnić znaczenie pojęcia urządzenia przesyłowego. Ma ono bogatą tradycję i korzenie sięgające prawa rzymskiego. W toku rozważań przedstawię ewolucję tego pojęcia i jego interpretacje, które w pewnych przypadkach mogą wydawać się kontrowersyjne. W związku z tym przedstawię także, jakie spory prawnicze wywołała interpretacja pojęcia przyłącza wodociągowego i kanalizacyjnego dokonana przez sądy powszechne, administracyjne i organy administracji publicznej.

Po drugie, wyjaśnię pojęcie przedsiębiorcy przesyłowego, którym posługuje się doktryna i judykatura. Wyjaśnienie tego pojęcia jest o tyle istotne, że zarówno prawo prywatne, jak i publiczne nie zawierają definicji legalnej przedsiębiorcy tego typu. Konieczność zdefiniowania przywołanych pojęć będzie miało znaczenie porządkujące dla posługiwania się nimi w dalszej części pracy². Analiza tego zagadnienia pozwoli ustalić, jakim podmiotom prawa można przypisać status przedsiębiorcy przesyłowego.

Po trzecie, w związku z postawionym problemem badawczym podejmę próbę zdefiniowania pojęć, takich jak: interes przedsiębiorcy przesyłowego, interes właściciela nieruchomości oraz interes publiczny. Oczywiście nie w znaczeniu ogólnym, lecz w kontekście problematyki pozyskiwania tytułu prawnego do gruntu na potrzeby budowy urządzeń przesyłowych. Postaram się wyjaśnić, jakie wartości (prawno-ekonomiczne) wpływają na zakres pojęcia „interes” w przypadku przedsiębiorcy i właściciela. Następnie, przeprowadzę analizę tych pojęć w kontekście definicji pojęcia „interesu” w prawie administracyjnym i prawie cywilnym. Interes przedsiębiorcy przesyłowego i właściciela nieruchomości to nie tylko uprawnienia i roszczenia. W tym zakresie konieczne będzie również, jakie obowiązki mogą być

² Na potrzeby niniejszej pracy, za przedsiębiorcę przesyłowego należy uznać przedsiębiorstwa państwowe, które rozpoczynały (jak np. w branży wodociągowo-kanalizacyjnej) swoją działalność przesyłową już w pierwszej dekadzie XX wieku. W pojęciu przedsiębiorcy przesyłowego mieści się także pojęcie przedsiębiorcy energetycznego. Definicję przedsiębiorcy przesyłowego traktuje nie podmiotowo, a przedmiotowo (w odniesieniu do zakresu działalności) oraz gminę jako j.s.t.

nałożone na te podmioty w związku z problemem pozyskiwania tytułu prawnego do nieruchomości.

Po czwarte, ustalę, czy gmina ma obowiązek wykonywania zadań w zakresie wszelkich możliwych mediów objętych dyspozycją art. 7 ust. 1 u.g.n. oraz czy ów obowiązek budowy może być przedmiotem roszczenia wobec gminy (przedsiębiorcy przesyłowego). Jeżeli tak, to czy może być przedmiotem roszczenia podmiotu prawa cywilnego przeciwko przedsiębiorcy przesyłowemu?

Po piąte, przedmiotem rozważań będzie znalezienie odpowiedzi na pytanie, czy decyzja administracyjna, która rozstrzyga w swej treści indywidualną sprawę nakazu przyłączenia nieruchomości do sieci, może być jednocześnie tytułem prawnym do ingerencji w nieruchomość?

2. Pojęcie urządzenia przesyłowego i jego ewolucja

Urządzenie przesyłowe ze swej istoty będzie rzeczą ruchomą. Pierwsze regulacje prawne dotyczące urządzeń przesyłowych i zasad korzystania z nich odnajdujemy w ustawodawstwie rzymskim³. Należy zasygnalizować, iż będziemy wyróżniać sytuacje, w których urządzenie to będzie wchodziło w skład przedsiębiorstwa oraz sytuacje, w których będzie stanowiło część składową nieruchomości. Wtedy, zgodnie z zasadą *superficies solo cedit*, urządzenie będzie dzielić los prawny właściciela gruntu.

Posiłkując się definicją w słowniku języka polskiego, pod pojęciem urządzenia rozumię „mechanizm lub zespół mechanizmów, służący do wykonania określonych czynności”⁴. O tym, jakie rzeczy w istocie można nazwać urządzeniami przesyłowymi w sensie prawnym, decydować będzie cel (przeznaczenie), jaki dana rzecz ma spełniać w sensie jej funkcjonalnego użytku. Jeżeli owym celem będzie przesyłanie określonych mediów, takich jak: woda, ścieki, płyny, gaz, ciepło, para cieplna, energia elektryczna czy też informacji (rozumianych, jako określone impulsy elektromagnetyczne), to wydaje się, iż na gruncie obowiązującego dziś przepisu art. 49 k.c. można będzie przypisać takiemu urządzeniu przymiot urządzenia przesyłowego. Zawarta w art. 49 k.c. regulacja jest tym samym normą uniwersalną pozwalającą

³ P. Lewandowski, *Służebność przesyłu w prawie polskim*, Warszawa 2014, s. 42. W ślad za P. Lewandowskim podkreślić należy, iż prawnu rzymskiemu znane było prawo wchodzenia na grunt w celu czerpania wody zwane służebnością *servitus aquae haustu* oraz *servitus aquaeductus* związana z prawem przeprowadzenia przez cudzy grunt pitnej wody. Ta ostatnia służebność traktowana jest przez autora jako archetyp współczesnej służebności przesyłu.

⁴ Internetowy słownik języka polskiego PWN, <http://sjp.pwn.pl/szukaj/urz%C4%85dzenie%20.html>, (dostęp 1.10.2020 r.).

na zakwalifikowanie danego urządzenia, jako przesyłowego przez pryzmat przeznaczenia, jakie realizuje⁵. Jak wskazuje B. Rakoczy ustawodawca, wprowadzając art. 49 k.c. zdecydował się na opis urządzenia przesyłowego poprzez wskazanie celu, jakiemu mają służyć oraz wymienieniu substancji, jakie mają być doprowadzane lub odprowadzane przy pomocy urządzeń⁶. Wskazać wszak należy, że art. 49 k.c. operuje pojęciem „urządzeń podobnych”, co pozwala zaliczać do urządzeń przesyłowych te, które nie przesyłają żadnych substancji, a np. przesyłają impulsy elektromagnetyczne.

Z historycznego punktu widzenia pierwszym momentem, w którym polski ustawodawca dostrzegł potrzebę cywilistycznego uregulowania kwestii urządzeń przesyłowych było wprowadzenie w dekrecie z dnia 11 października 1946 r.⁷ artykułu 8, który stanowił, iż urządzenia służące do doprowadzania lub odprowadzania wody, pary, gazów, prądu elektrycznego, oraz inne urządzenia podobne, połączone z nieruchomością, nie będą uważane za jej części składowe, jeżeli wchodzi w skład przedsiębiorstwa lub zakładu. Wprowadzenie powyższego rozwiązania jest w istocie dopuszczeniem wyjątku od rzymskiej zasady *superficies solo cedit*. Zgodnie bowiem z art. 191 k.c. własność nieruchomości rozciąga się na rzecz ruchomą, która została połączona z nieruchomością w taki sposób, że stała się jej częścią składową. Odnotować należy, iż przesłanką zerwania z powołaną zasadą jest nadanie urządzeniu przymiotu wchodzącego w skład przedsiębiorstwa w znaczeniu art. 55¹ k.c.⁸

Powyższa regulacja prawna pr. rzecz. w zakresie urządzeń przesyłowych obowiązywała do czasu uchylenia ustawą z dnia 23 kwietnia 1964 r. przepisy wprowadzające kodeks cywilny⁹ (art. 3 ustawy wprowadzającej). Tym samym od dnia wejście w życie k.c. obowiązywała regulacja, która stanowiła w art. 49 k.c., iż urządzenia służące do doprowadzania lub odprowadzania wody, pary, gazu, prądu elektrycznego oraz inne urządzenia podobne nie należą do części składowych gruntu lub budynku, jeżeli wchodzi w skład przedsiębiorstwa lub zakładu. Artykuł 49 k.c. na przestrzeni lat podlegał niewielkim, choć merytorycznie znaczącym modyfikacjom.

Przechodząc do aktualnych regulacji ustawowych, należy wskazać, że ustawą z dnia 30 maja 2008 r. o zmianie ustawy – kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw¹⁰ dokonano przełomowego wprowadzenia do polskiego porządku prawnego instytucji służebności przesyłu

⁵ G. Bieniek, *Urządzenia przesyłowe. Problematyka prawna*, Warszawa 2008, s. 11-12.

⁶ B. Rakoczy, *Służebność przesyłu w praktyce*, Warszawa 2009, s. 46.

⁷ Zwany dalej jako pr. rzecz.

⁸ G. Bieniek, *Urządzenia przesyłowe (...)* s. 20.

⁹ Dz.U. 1964 nr 16 poz. 94 ze zm.

¹⁰ Dz. U. 2008 nr 116 poz. 731.

(zob. art. 305¹ k.c.). Regulacją objętej ustawy zmieniającej, była także zmiana art. 49 k.c. poprzez nadanie mu nowej treści stanowiącej w § 1, iż urządzenia służące do doprowadzania lub odprowadzania wody płynów, pary, gazu, prądu elektrycznego energii elektrycznej oraz inne urządzenia podobne nie należą do części składowych gruntu lub budynku nieruchomości, jeżeli wchodzi w skład przedsiębiorstwa lub zakładu. Dodano także § 2 nowelizowanego art. 49 k.c., który stanowił, że osoba, która poniosła koszty budowy urządzeń, o których mowa w § 1, i jest ich właścicielem, może żądać, aby przedsiębiorca, który przyłączył urządzenia do swojej sieci, nabył ich własność za odpowiednim wynagrodzeniem, chyba że w umowie strony postanowiły inaczej. Z żądaniem przeniesienia własności tych urządzeń może wystąpić także przedsiębiorca.

Niewątpliwie, art. 49 k.c. do czasu wprowadzenia instytucji służebności przesyłu kategoryzował urządzenia przesyłowe przez pryzmat tego, jakie medium przesyłają oraz przesądzał o kwestii przełamania wskazanej zasady *superficies solo cedit*. Warte odnotowania jest, iż cytowany przepis zarówno w treści nadanej mu przez art. 8 dekretu, jak i art. 49 k.c. nigdy nie przesądzał o tym, czy urządzenie przesyłowe z momentem wejścia w skład przedsiębiorstwa staje się jego własnością, czy też pozostaje własnością faktycznego wykonawcy urządzenia¹¹.

Z art. 49 k.c. można wywnioskować, że pozwala on na wyodrębnienie z pojęcia urządzenia przesyłowego różnych jego rodzajów w zależności od przedmiotu i ilości przesyłanego medium. G. Matusik słusznie wskazuje, iż przy zastosowaniu specyfiki danego systemu przesyłowego można dokonać podziału na instalacje magistralne, przyłącza oraz instalacje i urządzenia wewnętrzne¹².

W zakresie uznania określonego urządzenia za urządzenie przesyłowe ciekawą tezę zaprezentował SN w wyroku z dnia 1.01.1973 r.¹³ SN stwierdził bowiem, że decydujące przy uznaniu danego urządzenia za przesyłowe jest nadanie mu cechy urządzenia doprowadzania lub odprowadzania danego medium. Do urządzeń takich nie należy studnia głębinowa, albowiem służy ona do wydobywania wody, a nie do jej doprowadzania lub odprowadzania. Wyrażony przed laty pogląd trzeba uznać za trafny, bowiem, o ile wydobywanie wody ze studni jest powiązane z procesem jej przesyłania od źródła wydobycia określonym urządzeniem

¹¹ W kwestii własności urządzeń przesyłowych i o problematyce z tym związanej wypowiadał się zarówno TK w uchwale z 4.12.1991 r. W 4/91, OTK 1991, nr 1, poz. 22, LEX nr 25365 oraz SN w uchwale składu 7 sędziów z 8.03.2006 r. III CZP 105/05. OSNC 2006, nr 10 poz. 159, LEX nr 172363.

¹² G. Matusik, *Własność urządzeń przesyłowych a prawa do gruntu*, wyd. 1, Warszawa 2011, s. 101.

¹³ Wyrok SN z 1.02.1973 r., II CR 673/72, LEX nr 1673125.

(studnią), to nie zachodzi w tym przypadku przesłanka doprowadzania danego medium do sieci. Gdyby urządzenia takie były ze sobą funkcjonalnie powiązane, wtedy status studni głębinowej uległby zmianie, co zostało potwierdzone w późniejszym orzecznictwie SN¹⁴.

W wyroku z dnia 3.12.1998 r.¹⁵ SN pochylił się nad prawną kwalifikacją urządzeń do doprowadzania programów RTV. Sąd ustalił, że sieci telewizji kablowej, jeżeli zostały przyłączone do sieci należącej do przedsiębiorstwa pozwanego w rozumieniu art. 55¹ k.c., spełniają przesłankę uznania je za "inne urządzenia podobne" w rozumieniu przepisu art. 49 k.c.

Na gruncie prawnym problematyczne było prawidłowe zakwalifikowanie urządzenia stacji transformatorowych zwanych powszechnie „stacjami trafo”. Ze swej istoty urządzenie to składało się z urządzeń przesyłowych sensu *stricto* przeznaczonych do redukcji napięcia. Urządzenia te znajdowały się w budynkach, czy też budowlach, bez których ich funkcjonowania nie byłoby możliwe. Powstawał wobec tego problem prawny oceny tego, czy budynek, w którym zlokalizowane są urządzenia, może być uznawany jako powiązana całość za urządzenie przesyłowe w rozumieniu art. 49 k.c. Zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym w doktrynie stacja trafo składająca się z instalacji energetycznych oraz z budynku, bez którego urządzenia te nie mogłyby prawidłowo funkcjonować, jest urządzeniem służącym do doprowadzania prądu w rozumieniu art. 49 k.c. – taką wykładnię przyjął SN w wyroku z dnia z dnia 18.06.2004 r.¹⁶ Podobne interpretacje znalazły swoje odzwierciedlenie w poglądach judykatury na tle wykładni art. 49 k.c. w zakresie nieruchomości budynkowych, jako składowych części urządzeń przesyłowych¹⁷.

Najdalej idąca interpretacja urządzenia przesyłowego została zaprezentowana przez WSA w Warszawie w wyroku z dnia z dnia 10.06.2005 r.¹⁸ Zgodnie ze stanowiskiem sądu za urządzenia w rozumieniu art. 49 k.c. należy uznać również budynki, w których znajdują się niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania przedsiębiorstwa urządzenia, np.: budynek administracyjny, którego znaczną część zajmuje kotłownia i laboratorium służące do przeprowadzania bieżących analiz wody, warsztat naprawy urządzeń stacji, dostarczanie ciepła

¹⁴ Zgodnie z tezą wyroku SN z 16.02.2005 r. IV CK 512/04, LEX nr 177279 z chwilą uruchomienia przez Zakład Usług Wodnych wodociągu odprowadzającego wodę ze studni położonych na gruncie, studnie te weszły w skład zakładu. Stosownie do art. 49 k.c. studnie te przestały być częścią składową gruntu (...).

¹⁵ II CKN 216/98, LEX nr 82290.

¹⁶ II CK 259/03, LEX nr 111734.

¹⁷ Por. wyrok WSA w Warszawie z 13.06.2006 r. I SA/Wa 2312/05, LEX nr 219241, wyrok NSA z 22.02.2008 r. I OSK 196/07, LEX nr 453403.

¹⁸ I SA/Wa 643/04, LEX nr 186629.

dla całego zakładu produkcji oraz drogi, place wewnętrzne, pod którymi znajduje się sieć i instalacje z oprzyrządowaniem.

Powyższa teza jest kontrowersyjna i nie zasługuje na aprobatę, w zakresie w jakim odnosi się wyłącznie do nieruchomości gruntowych. W mojej ocenie taka wykładnia art. 49 k.c. jest nietrafna. Prowadzi do wniosku, że skoro nieruchomość można uznać za urządzenie przesyłowe w rozumieniu art. 49 k.c. to w konsekwencji na podstawie art. 305¹ k.c. rzecz taka mogłaby być przedmiotem obciążenia służebnością przesyłu. W opisanej sytuacji *de facto* dochodziłoby do swoistego paradoksu prawnego, z którego wynikałoby, że służebność ustanawiana byłaby na nieruchomości obciążonej, która to nieruchomość jest jednocześnie urządzeniem przesyłowym. Przedmiot obciążenia i przedmiot obciążony, byłyby w istocie tym samym. Wydaje się, że przedstawiona interpretacja jest zbyt daleko idąca a właściwym rozwiązaniem opisywanego problemu byłoby odpowiednie ukształtowanie treści (zakresu przedmiotowego) służebności przesyłu w taki sposób, aby rozróżnić nieruchomość od urządzeń przesyłowych, na której to nieruchomości są one położone.

Konkludując, w ślad za G. Bienkiem, należy uznać, że z praktycznego punktu widzenia o urządzeniu przesyłowym w rozumieniu art. 49 § 1 k.c. będziemy mówić po pierwsze wtedy, gdy pozytywnie określimy charakter ich funkcji przez pryzmat otwartego katalogu urządzeń, o którym mowa w tymże przepisie. Po drugie urządzenia te nie będą mogły być uznane za instalacje wewnętrzne. Po trzecie urządzenia te muszą wchodzić w skład przedsiębiorstwa i nie należeć do części składowych nieruchomości¹⁹. Przy czym dopuszczalna jest sytuacja, w której urządzenie przesyłowe po jego wybudowaniu (np. przyłączy wybudowane przez inwestora) nie będzie wchodzić w skład przedsiębiorstwa, zaś będzie miało przymiot urządzenia przesyłowego w rozumieniu art. 49 § 1 k.c.

Przechodząc do cywilnoprawnego aspektu konstrukcji uznania danej rzeczy za urządzenie przesyłowe, kluczowa wydaje się być ocena znaczenia dwóch pojęć prawnych, takich jak część składowa nieruchomości oraz wejście w skład przedsiębiorstwa. Zgodnie bowiem z art. 49 § 1 k.c. urządzenia służące do doprowadzania lub odprowadzania płynów, pary, gazu, energii elektrycznej oraz inne urządzenia podobne nie należą do części składowych nieruchomości, jeżeli wchodzi w skład przedsiębiorstwa.

Z treści art. 47 § 1 k.c. wynika, że część składowa rzeczy nie może być odrębnym przedmiotem własności i innych praw rzeczowych. Ponadto, częścią składową rzeczy jest

¹⁹ G. Bieniek, *Urządzenia przesyłowe (...)*, s. 16.

wszystko, co nie może być od niej odłączone bez uszkodzenia lub istotnej zmiany całości albo bez uszkodzenia lub istotnej zmiany przedmiotu odłączonego (§ 2). W końcu, przedmioty połączone z rzeczą tylko dla przemijającego użytku, nie stanowią jej części składowych (§ 3). Każde urządzenie wybudowane na nieruchomości z chwilą zakończenia jego budowy i trwałego związania z gruntem będzie stanowiło co do zasady własność właściciela nieruchomości. Wynika to wprost z przepisu art. 48 k.c., który stanowi, iż z zastrzeżeniem wyjątków w ustawie przewidzianych, do części składowych gruntu należą w szczególności budynki i inne urządzenia trwale z gruntem związane, jak również drzewa i inne rośliny od chwili zasadzenia lub zasiania.

O zasadzie prawnej *superficies solo cedit* stanowią art. 48 k.c. wraz z art. 191 k.c. Wszystko, co na gruncie zostało wzniesione dzieli los prawny tego gruntu²⁰. Z praktycznego punktu widzenia istotne jest określenie momentu trwałego związania z gruntem urządzenia przesyłowego niezależnie od tego, czy będzie to sieć, czy też przyłącze i niezależnie od tego, czy wykonawcą urządzenia (inwestorem) będzie właściciel nieruchomości, czy też podmiot trzeci np. przedsiębiorca przesyłowy. Zarówno w doktrynie, jak i judykaturze dominuje pogląd, iż trwałe związanie urządzenia z gruntem jest kwestią faktu, o którym decyduje jego struktura i przeznaczenie. Bez znaczenia jest również użyty przy tym rodzaj materiałów lub sposób posadowienia urządzenia²¹. O uznaniu za części składowe urządzenia decydują więc przesłanki natury obiektywnej, połączenie musi mieć charakter fizyczny, materialny i trwały²². Z pewnością za moment trwałego związania z gruntem nie będzie możliwe uznanie fizycznego wykonania inwestycji polegającego na przeprowadzeniu robót budowlanych i ułożenia urządzenia w gruncie. W takiej sytuacji nie dochodzi do połączenia urządzenia z nieruchomością w sposób trwały. Urządzenie może być zdemontowane i zabrane, a jego trasa może być zmieniona. Urządzenie takie może zostać nawet zniszczone.

Za moment trwałego związania z gruntem może być uznane faktyczne zakończenie robót budowlanych i „zasypanie” wybudowanego urządzenia warstwą gruntu. Bez znaczenia będzie przy tym fakt, czy zachowana została przesłanka formalna wynikająca z art. 54 u.p.b. polegająca na zawiadomieniu organu o zakończeniu budowy. Jak już bowiem wskazano, istotna dla oceny związania urządzenia z gruntem będzie kwestia faktu. Także momentem, od którego

²⁰ Ibidem, s. 20.

²¹ S. Rudnicki, *Własność nieruchomości*, Warszawa 2008, s. 87.

²² wyrok SA w Gdańsku z 11.04.2014 r. V ACa 26/14, LEX nr 1496396.

z całą pewnością można mówić o trwałym powiązaniu danego urządzenia z gruntem jest moment odbioru²³ wykonanego urządzenia przez przyszłego dostawcę usług.

Tytułem przykładu, zgodnie z art. 19 ust. 2 pkt. 6 u.z.z.w.i.o.ś. regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków powinien określać sposób dokonywania odbioru wykonanego przyłącza. Zgodnie z Uchwałą Nr LIII/615/06 Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 23 stycznia 2006 r. w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków z dnia 22 lutego 2006 r.²⁴, kwestie odbioru przyłącza będzie regulowała umowa o przyłączenie nieruchomości do sieci. Zgodnie z § 32 i 33 przywołanej uchwały, odbiór przyłącza potwierdzony będzie protokołem odbioru technicznego i końcowego na podstawie których możliwe będzie zawarcie umowy o świadczenie usługi (§ 34). Powyższe stanowi o tym, iż z momentem odbioru końcowego przyłącze zostaje postawione w stan gotowości rozpoczęcia świadczenia usługi. Skoro częścią składową rzeczy jest wszystko, co nie może być od niej odłączone bez uszkodzenia lub istotnej zmiany całości albo bez uszkodzenia lub istotnej zmiany przedmiotu odłączonego, to takie przyłącze, gdyby zostało odłączone, nastąpiłoby ze szkodą przyłącza, jako rzeczy ruchomej. Odebrane przez przedsiębiorcę przesyłowego przyłącze, odłączone od nieruchomości, nie mogąc pełnić swojego celu, nie przedstawiałoby realnej wartości gospodarczej, poza wartością zbywczą samego urządzenia jako rzeczy ruchomej.

Z punktu widzenia art. 47 § 3 k.c. ciekawa wydaje się być kwestia przedmiotu połączonego z rzeczą tylko dla przemijającego użytku w kontekście tzw. przyłączy tymczasowych na czas realizacji inwestycji budowlanych. Takie przyłącze nie będzie stanowić części składowych nieruchomości bowiem z założenia ich istnienie na nieruchomości uzależnione jest od innych zdarzeń przyszłych. Dla przykładu można wskazać, że na czas prowadzenia dużych inwestycji budowlanych (deweloperskich) konieczne jest „zaopatrzenie” budowy w zasilanie energetyczne lub gazowe. W przypadku wykonania właściwych przyłączy do wznoszonych budowli los przyłącza tymczasowego przestaje być istotny, w związku z czym jest on demontowany.

²³ W obrocie gospodarczym zaznacza się istnienie dwóch typów odbioru prac: odbioru technicznego i odbioru końcowego. Odbiór techniczny jako czynność dokonywana stosowny oświadczeniem Przedsiębiorcy przesyłowego stosowana jest przez większość Przedsiębiorców przesyłowych z zakresu gospodarki wodno-ściekowej na podstawie uchwalanych Regulaminów dostaw wody i odprowadzania ścieków (art. 19 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.) Natomiast pojęcie odbioru końcowego wykonanych robót jest pojęciem szerszym i wynika z dyspozycji art. 647 k.c., który stanowi, iż przez umowę o roboty budowlane wykonawca zobowiązuje się do oddania przewidzianego w umowie obiektu, wykonanego zgodnie z projektem i z zasadami wiedzy technicznej, a inwestor zobowiązuje się do dokonania wymaganych przez właściwe przepisy czynności związanych z przygotowaniem robót, w szczególności do przekazania terenu budowy i dostarczenia projektu oraz do odebrania obiektu i zapłaty umówionego wynagrodzenia.

²⁴ Dz. U. Województwa Podlaskiego 2006 nr 56 poz. 628.

Problematyka wejścia urządzenia przesyłowego w skład przedsiębiorstwa była przedmiotem sporu w judykaturze. Zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym przez TK w uzasadnieniu uchwały z dnia 4 grudnia 1991 r.²⁵ wejście w skład przedsiębiorstwa jest jedynie kwestią faktu. Natomiast według poglądu SN wyrażonego w uzasadnieniu wyroku z dnia 13 maja 2004 r.²⁶ zaprezentowano stanowisko, zgodnie z którym o wejściu urządzenia w skład przedsiębiorstwa można mówić dopiero w momencie, gdy: urządzenie zostało faktycznie przyłączone do sieci i przedsiębiorstwo uzyskało tytuł prawny do przyłączonego urządzenia²⁷. Nie podejmując pogłębionej krytycznej analizy stanowiska zaprezentowanego przez SN, należy wskazać, iż obecnie problematyka „wejścia w skład przedsiębiorstwa” została rozstrzygnięta na korzyść stanowiska prezentowanego przez TK uchwałą SN podjętą w składzie 7 sędziów z dnia 8 marca 2006 r.²⁸ Jak słusznie wskazał sąd orzekający, ustawodawca nie przesądził kwestii własności sieci, co pozostaje w zgodzie z wykładnią art. 49 k.c., według której wejście przewodów w skład przedsiębiorstwa jest tylko kwestią faktu, nie stanowi jednak o tytule prawnym do tych urządzeń – kończąc tym samym zaistniały spór w doktrynie.

Z pr. energ. wynika, że przesyłanie lub dystrybucja paliw lub energii odbywa się za pomocą sieci należących do przedsiębiorstwa energetycznego rozumianego, jako instalacje połączone i współpracujące ze sobą. Instalacjami są z kolei urządzenia z układami połączeń między nimi. Za urządzenie prawo energetyczne rozumie urządzenia techniczne stosowane w procesach energetycznych. Przedmiotowy proces polega na wytwarzaniu, przetwarzaniu, przesyłaniu, magazynowaniu, dystrybucji oraz użytkowania paliw lub energii. Ustawa rozróżnia także sieci magistralne od sieci rozdzielczych, jednak to kryterium nie ma wpływu na ustalenie, że dane urządzenie jest urządzeniem przesyłowym w rozumieniu art. 49 k.c.

Przesył mediów w postaci ciepła, pary, gazu lub energii elektrycznej odbywa się również przy pomocy przyłączy, których definicji legalnej nie określa prawo energetyczne, a rozporządzenia wykonawcze do ustawy.

Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 15 stycznia 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemów ciepłowniczych²⁹ za przyłącze uznaje – odcinek sieci ciepłowniczej doprowadzający ciepło wyłącznie do jednego węzła cieplnego albo odcinek zewnętrznych instalacji odbiorczych za grupowym węzłem cieplnym lub źródłem

²⁵ W 4/91, OTK 1991, nr 1 poz. 22.

²⁶ III SK 39/04, OSNP 2005, nr 6 poz. 89.

²⁷ G. Bieniek, *Urządzenia przesyłowe (...)*, s. 21.

²⁸ III CZP 105/05, OSNC 2006, nr 10, poz. 159.

²⁹ Dz.U. 2007 nr 16, poz. 92.

ciepła, łączący te instalacje z instalacjami odbiorczymi w obiektach. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 4 maja 2007 r.³⁰ w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu elektroenergetycznego stanowi, że przyłączem jest odcinek lub element sieci służący do połączenia urządzeń, instalacji lub sieci podmiotu o wymaganej przez niego mocy przyłączeniowej, z pozostałą częścią sieci przedsiębiorstwa energetycznego świadczącego na rzecz podmiotu przyłączanego usługę przesyłania lub dystrybucji energii elektrycznej. W zakresie przesyłu gazu ustawodawca, zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 2 lipca 2010 r.³¹ za przyłączy rozumie odcinek sieci od gazociągu zasilającego do armatury odcinającej, służący do przyłączenia do sieci gazowej urządzeń lub instalacji podmiotu przyłączanego.

Definicje legalne urządzeń mogących być uznane za urządzenia przesyłowe niesie za sobą także regulacja u.z.z.w.i.o.ś. Przywołana ustawa w art. 2 definiuje takie pojęcia, jak: przyłącza, sieci oraz urządzenia wodociągowe i kanalizacyjne. Problematyka dotycząca interpretacji pojęć przyłączy na gruncie powołanej ustawy nie wpływa na fakt uznania tych urządzeń za przesyłowe.

Ustawa prawo wodne z dnia z dnia 18 lipca 2001 r.³² (która obowiązywała do dnia 1 stycznia 2018 r.) wprowadzała pojęcie urządzenia wodnego i urządzenia melioracyjnego. Ocena tego, czy te urządzenia można uznać za desygnat urządzenia przesyłowego zależeć będzie od każdorazowej oceny specyfiki ocenianego urządzenia. Trudno zgodzić się ze stanowiskiem B. Rakoczego, że ziemne stawy rybne czy groble na obszarach nawadniających można zaliczyć do urządzeń, o których mowa w art. 49 k.c.³³ W istocie bowiem, trudno wskazane „urządzenia” uznać za rzeczy w rozumieniu cywilistycznym. Można postawić także tezę o uznaniu tych budowli za urządzenia, które nie będą służyć celom, o jakich mowa w art. 49 k.c.

Urządzeniem w rozumieniu art. 49 k.c. może być również element infrastruktury telekomunikacyjnej, za którą rozumie się urządzenia telekomunikacyjne, oprócz telekomunikacyjnych urządzeń końcowych, oraz w szczególności linie, kanalizacje kablowe,

³⁰ Dz.U. 2007 nr 93, poz. 623 ze zm.

³¹ T.j. Dz.U. Nr. 2018, poz. 1158

³² Dz.U. 2001 nr 115 poz. 1229 ze zm.

³³ B. Rakoczy, *Służebność przesyłu w praktyce (...)*, s. 48.

słupy, wieże, maszty, kable, przewody oraz osprzęt – wykorzystywane do zapewnienia telekomunikacji³⁴.

Przywołane szczegółowe definicje urządzeń, które można uznać za przesyłowe w świetle art. 49 k.c. nie mogą *a priori* przesadzać o dopuszczalności „ustanowienia na tychże urządzeniach” służebności przesyłu, o której mowa w art. 305¹ k.c.³⁵ Czym innym jest zakwalifikowanie danego urządzenia, jako przesyłowego w sensie funkcjonalnym, a czym innym będzie ustalenie problematyki jego własności, wejścia w skład przedsiębiorstwa, czy też ustalenia o wewnętrznym charakterze danego urządzenia. Na uwadze należy również mieć fakt, iż art. 49 k.c. jako uniwersalny cechuje się również otwartym charakterem. Zwrot „inne urządzenia podobne” należy interpretować zgodnie z celem, jaki mają urządzenia pełnić (kryterium funkcjonalne).

Wypada także zaakcentować, że na gruncie przepisów u.z.z.w.i.o.ś pojawił się dość wyrazisty spór o definicję przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych. Zgodnie z art. 2 ust. 5 u.z.z.w.i.o.ś. przyłączem kanalizacyjnym jest odcinek przewodu łączącego wewnętrzną instalację kanalizacyjną w nieruchomości odbiorcy usług z siecią kanalizacyjną, za pierwszą studzienką, licząc od strony budynku, a w przypadku jej braku do granicy nieruchomości gruntowej. Zgodnie zaś z treścią art. 2 ust. 6 u.z.z.w.i.o.ś, za przyłączy wodociągowe uważa się odcinek przewodu łączącego sieć wodociągową z wewnętrzną instalacją wodociągową w nieruchomości odbiorcy usług wraz z zaworem za wodomierzem głównym.

Wydaje się, że literalna wykładnia tych przepisów jest jasna i nie nastrocza problemów interpretacyjnych. Wystarczy jednak wskazać, że problem właściwego rozumienia definicji przyłącza trwał przez ostatnią dekadę, a definicje ustawowe tych pojęć doczekały się wykładni uchwałą składu siedmiu sędziów SN z dnia 22 czerwca 2017 r.³⁶ Spór ten jednak nadal jest aktualny, o czym świadczą chociażby orzeczenia WSA w Szczecinie z dnia 25 stycznia 2018 r.³⁷ oraz SA w Warszawie z dnia 20 lutego 2019 r.³⁸.

Kwestia ustalenia tego, kto ma ponosić koszty budowy fragmentu urządzenia przesyłowego, jakim jest przyłączy, stanowiła przedmiot sporów w orzecznictwie, a

³⁴ Por. A. Kaźmierczyk, *Komentarz do art. 49 [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna (art. 1-125)*, red. M. Fras, M. Habdas, Warszawa 2018, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587748147/545587>, (dostęp 21.11.2020 r.), LEX.

³⁵ Służebność przesyłu zawsze ustanawiana jest na nieruchomości obciążonej, jednak warunkiem *sine qua non* jej powstania jest m in. istnienie urządzenia przesyłowego będącego własnością przedsiębiorcy przesyłowego, które to urządzenie *de facto* determinuje zakres owej służebności.

³⁶ III SZP 2/16, OSNP 2018, nr 1, poz. 10.

³⁷ II SA/Sz 1358/17, LEX nr 2452172.

³⁸ VII AGa 1747/18, LEX nr 2668896.

niewątpliwie jest to okoliczność istotna z punktu widzenia zarówno interesu właściciela nieruchomości przyłączanej, jak i przedsiębiorcy przesyłowego. W związku z tym należy prześledzić, jak zmieniało się stanowisko judykatury w tej materii.

Sąd Najwyższy w dniu 13 września 2007 r.³⁹ podjął uchwałę, w której stwierdził, że „wybudowany z własnych środków przez odbiorcę usług zbiorowego odprowadzania ścieków odcinek przewodu kanalizacyjnego, łączący wewnętrzną instalację kanalizacyjną w nieruchomości tego odbiorcy z istniejącą siecią kanalizacyjną, stanowi w części leżącej poza granicą jego nieruchomości gruntowej urządzenie kanalizacyjne, o jakim mowa w art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków”. SN w uzasadnieniu uchwały stwierdził, że literalna wykładnia art. 2 pkt 5 u.z.z.w.i.o.ś. nie pozwala na jednoznaczne rozstrzygnięcie, czy przyłączy to odcinek przewodu między studzienką (granicą nieruchomości) a budynkiem, czy też między studzienką (granicą nieruchomości) a siecią kanalizacyjną. Jest to rozwiązanie niespójne, skoro przy spojrzeniu z jednego punktu – niezależnie, czy od strony sieci, czy od strony budynku – sformułowania użyte w tym przepisie sugerują, że w zależności od występowania studzienki przyłączem jest raz odcinek przewodu do określonego punktu, a raz odcinek przewodu za tym punktem. Nie jest także wyjaśnione, kiedy kraniec przyłącza wytycza studzienka, a kiedy granica nieruchomości gruntowej.

Na kanwie tego rozstrzygnięcia zbudowana została linia orzecznicza sądów apelacyjnych i sądów okręgowych. W wyroku SA w Warszawie, dotyczącym analizowanej materii, z dnia 13 grudnia 2011 r.⁴⁰, wyjaśniono, że „zarówno przed, jak i po nowelizacji art. 2 pkt 5 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, odcinek przewodu kanalizacyjnego łączący wewnętrzną instalację kanalizacyjną w nieruchomości odbiorcy z istniejącą siecią kanalizacyjną, w części leżącej poza granicą przyłączanej nieruchomości gruntowej, nie stanowi przyłącza tylko urządzenie kanalizacyjne”. Kwestia nałożenia na osoby ubiegające się o przyłączenie do sieci kanalizacyjnej obowiązku sfinansowania budowy odcinków przewodów kanalizacyjnych poza granicami nieruchomości stanowiła, zdaniem UOKiK oraz sądów powszechnych, przejaw narzucania przez przedsiębiorców przesyłowych uciążliwych warunków umów z odbiorcami⁴¹. Sąd Apelacyjny w Warszawie przyjmował także, że

³⁹ III CZP 79/07, OSNC 2008, nr 10, poz. 111.

⁴⁰ VI ACa 870/11 LEX nr 1120299.

⁴¹ Por. wyroki SA w Warszawie: z 16.01.2014 r., VI ACa 830/13 LEX nr 1483893; z 5.03.2015 r., VI ACa 760/14 LEX nr 1754214; z 24.10.2013 r., VI ACa 164/13 LEX nr 1425588; z 10.06.2015 r., VI ACa 1477/14 LEX nr 1843238; z 14.07.2016 r., VI ACa 738/15 LEX nr 2094631.

przyłączem kanalizacyjnym jest odcinek przewodu od budynku do studzienki, ponieważ z samej definicji tego przyłącza wynika, że „za studzienką” jest już sieć kanalizacyjna⁴².

Warta odnotowania jest także koncepcja, zgodnie z którą w przypadku, gdy studzienka zlokalizowana jest poza granicą nieruchomości, to przyłączy nie sięga dalej niż do granicy nieruchomości⁴³. Orzecznictwo SOKiK przyjęło definicję przyłącza, zgodnie z którą przyłączy to odcinek od budynku do studzienki, a w przypadku jej braku przyłączem jest odcinek od budynku do granicy nieruchomości⁴⁴. Czyli jest to stanowisko niemal identyczne z definicją ustawową przyłącza kanalizacyjnego.

Obecne brzmienie art. 2 pkt 5 u.z.z.w.i.o.ś stanowi rezultat nowelizacji tej ustawy, dokonanej ustawą z dnia 22 kwietnia 2005 r. o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw⁴⁵. Według brzmienia pierwotnego, przyłączy kanalizacyjne oznaczało odcinek przewodu łączącego wewnętrzną instalację kanalizacyjną w nieruchomości odbiorcy usług z siecią kanalizacyjną za pierwszą studzienką, licząc od strony budynku, a w przypadku jej braku – od granicy nieruchomości. Także interpretacja tego przepisu spowodowała istotne wątpliwości. Przedsiębiorstwa wodociągowe uznawały, że – w świetle wskazanej definicji – przyłączem jest odcinek przewodu między granicą nieruchomości (ewentualnie studzienką) a siecią główną. Odmienne stanowisko zajmowało Ministerstwo Infrastruktury, uznając, że przyłączem jest tylko odcinek przewodu znajdujący się na nieruchomości odbiorcy. Rozbieżności te były powodem nowelizacji art. 2 pkt 5 u.z.z.w., w wyniku której sformułowanie „od granicy nieruchomości” zastąpiono sformulowaniem „do granicy nieruchomości”. W czasie prac nad nowelizacją kwestia definicji przyłącza kanalizacyjnego wzbudziła zainteresowanie strony społecznej (zwłaszcza przedsiębiorstw wodociągowych i samorządów), która zwracała uwagę, że zmiana definicji przyłącza doprowadzi do istotnych zmian w zakresie finansowania dostępu do sieci. Oznaczać ona będzie, że o ile przed nowelizacją przyłączy było odcinkiem przewodu między siecią główną a nieruchomością odbiorcy i stosownie do art. 15 ust. 2 u.z.z.w. koszty budowy tego odcinka pokrywał w całości podmiot ubiegający się o przyłączenie do sieci, o tyle w

⁴² Por. wyroki SA w Warszawie: z 24.10.2013 r., VI ACa 164/13 LEX nr 1425588; z 5.03.2015 r., VI ACa 760/14 LEX nr 1754214; z 14.07.2016 r., VI ACa 738/15, LEX nr 2094631

⁴³ Por. wyroki SA w Warszawie: z 16.01.2014 r., VI ACa 830/13 LEX nr 1483893; z 5.03.2015 r., VI ACa 760/14 LEX nr 1754214; z 24.10.2013 r., VI ACa 164/13 LEX nr 1425588; z 14.07.2016 r., VI ACa 738/15 LEX nr 2094631.

⁴⁴ Por. wyroki SOKiK: z 9.12.2013 r., XVII AmA 1/12, Legalis nr 924541; z 26.05.2015 r., XVII AmA 25/14 LEX nr 2155557; z 27.02.2015 r., XVII AmA 106/13 LEX nr 2155516; z 9.12.2013 r., XVII AmA 1/12 LEX nr 2155738; z 15.03.2016 r., XVII AmA 140/14 LEX nr 2032143; z 21.01.2016 r., XVII AmA 146/14 LEX nr 1997816; z 5.09.2016 r., XVII AmA 11/15 LEX nr 2117813.

⁴⁵ Dz.U. 2005, nr 85, poz.729.

wyniku nowelizacji przyłączy będzie odcinkiem przewodu w granicach nieruchomości, co zmniejszy koszty podmiotu przyłączanego, a zwiększy koszty przedsiębiorstw wodociągowych⁴⁶.

Przeciwny pogląd interpretacji definicji przyłącza według B. Rakoczego wyraża się w tym, iż studzienka wyznacza początek odcinka przyłącza, natomiast jego koniec wyznacza sieć kanalizacyjna, która istnieje w chwili budowania przyłącza⁴⁷. Ponadto autor trafnie wskazuje, że przyłączy to odcinek przewodu łączącego istniejącą instalację wewnętrzną z istniejącą w chwili budowy przyłącza siecią, dlatego nie może kończyć się w innym miejscu niż na sieci⁴⁸. W duchu koncepcji zakończenia przyłącza na sieci, a nie na granicy nieruchomości przyłączanej wypowiadają się także inni przedstawiciele doktryny⁴⁹. M. Krzyszcak uważa, że w przypadku istnienia studzienki przyłączy rozciąga się od studzienki do sieci⁵⁰.

3. Pojęcie przedsiębiorcy przesyłowego

Przy zdefiniowanym pojęciu urządzenia przesyłowego należy przystąpić do definicji przedsiębiorcy, o którym mowa w art. 305¹ k.c. Zgodnie z powołanym przepisem nieruchomości można obciążyć na rzecz przedsiębiorcy, który zamierza wybudować lub którego własność stanowią urządzenia, o których mowa w art. 49 § 1, prawem polegającym na tym, że przedsiębiorca może korzystać w oznaczonym zakresie z nieruchomości obciążonej, zgodnie z przeznaczeniem tych urządzeń (służebność przesyłu). Przepis nie stanowi zatem o przedsiębiorcy przesyłowym, a jedynie o przedsiębiorcy. Jest to konstrukcja naturalna, bowiem zgodnie ze strukturą pojęciową kodeksu cywilnego na jego gruncie występuje w art. 43¹ k.c. przedsiębiorca jako osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna, o której mowa w art. 33¹ § 1 k.c., prowadząca we własnym imieniu działalność gospodarczą lub zawodową. Należy poczynić również uwagę, iż nazywanie przedsiębiorców zajmujących się produkcją oraz przesyłem mediów mianem przedsiębiorców: sieciowych, przesyłowych, infrastrukturalnych etc. nie zmienia faktu, iż zawsze kluczowym elementem przy ocenie zasadności stosowania do takiego podmiotu przepisów art. 49 lub 305 i nast. k.c. będzie nie

⁴⁶ Uchwała SN z 13.09.2007 r., III CZP 79/07, OSNC 2008, nr 10, poz. 111.

⁴⁷ B. Rakoczy, *Problematyka przyłącza...*, s. 29.

⁴⁸ *Op.cit.* s. 161.

⁴⁹ J. Rotko, *Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu...*, s. 111 i 113.

⁵⁰ M. Krzyszcak, *Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Komentarz dla praktyka z przepisami wykonawczymi i towarzyszącymi oraz wzorami umów*, Warszawa 2005, s. 22.

jego nazwa, lecz przedmiot wykonywanej działalności oraz posiadany tytuł prawny do urządzeń przesyłowych.

Zarówno doktryna, jak i praktyka obrotu gospodarczego wykształciła pojęcie przedsiębiorcy przesyłowego⁵¹. Można domniemywać, iż nazwa jest pochodną od zwrotu „urządzenie przesyłowe”, co byłoby logiczne. Pojęcie przedsiębiorcy przesyłowego jest używane powszechnie przez praktyków prawa, specjalistów z branży energetycznej, wodociągowej, jak i teoretyków prawa⁵². Definiując pojęcie, niewątpliwie za takiego przedsiębiorcę będzie można uznać podmiot, którym będzie osoba prawna i jednostka organizacyjna, o której mowa w art. 33¹ § 1 k.c., prowadząca we własnym imieniu działalność gospodarczą związaną z przesyłem mediów urządzeniami, o których mowa w art. 49 § 1 k.c. – będącymi własnością tychże podmiotów. W najprostszym ujęciu za przedsiębiorcę przesyłowego będziemy uznawać osoby prawne działające w formie spółek kapitałowych prawa handlowego, posiadających stosowne decyzje administracyjne na prowadzenie działalności gospodarczej we wskazanym wyżej zakresie przedmiotowym⁵³. Szczególnym przypadkiem przedsiębiorcy przesyłowego będzie gmina jako jednostka organizacyjna (a zarazem osoba prawna), która nie wyodrębniła ze swej struktury, spółki prawa handlowego, mającej za przedmiot działalności wykonanie obowiązków zakresu przesyłu mediów. Na uwagę w tym miejscu zasługują uchwała SN z dnia 13 kwietnia 2017 r.⁵⁴, w której skład orzekający stwierdził, iż właściciel nieruchomości, na której znajduje się sieć wodociągowa, może żądać ustanowienia służebności przesyłu, obciążającej tę nieruchomość na rzecz gminy będącej właścicielem tej sieci także wtedy, gdy gmina wydzierżawiła sieć przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu (art. 305² § 2 w związku z art. 305¹ k.c.).

Sąd Najwyższy opowiedział się za przypisaniem gminie przymiotu prowadzącej działalność gospodarczą, między innymi wówczas, gdy zaspakaja ona zbiorowe potrzeby

⁵¹ P. Lewandowski używa również pojęcia „przedsiębiorcy infrastrukturalnego”, *Służebność przesyłu w prawie polskim*. Warszawa 2014, s. 47 co należy uznać za trafne, gdyż istota prowadzenia przedsiębiorstwa przesyłowego wiąże się siłą rzeczy wykonywaniem działalności gospodarczej przy pomocy urządzeń infrastrukturalnych.

⁵² Pojęcia przedsiębiorcy przesyłowego używa M. Bałwicka-Szczyrba w monografii: *Korzystanie z nieruchomości przez przedsiębiorców przesyłowych - właścicieli urządzeń przesyłowych*, opubl. LEX 2015.

⁵³ Art. 32 pr. energ. stanowi, iż prowadzenie poszczególnych rodzajów działalności w nim wymienionych (w zakresie przesyłu paliwa gazowego, energii elektrycznej bądź ciepłej) wymaga uzyskania koncesji, natomiast art. 37 pr. energ. wprowadza normatywne ramy w zakresie elementów istotnych dla koncesji jako aktu administracyjnego. Inne rozwiązanie przewidziane jest w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków z dnia 7 czerwca 2001 r. (Dz.U.2017.328 t.j). W art. 16 cytowanej ustawy przewidziany jest obowiązek uzyskania zezwolenia na prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków wydawanego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w drodze decyzji administracyjnej.

⁵⁴ III CZP 3/17, OSNC 2017, nr 11, poz. 127, LEX nr 2270180.

ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Dalej wywiódł, że skoro gmina prowadzi działalność gospodarczą (jest swoistym „przedsiębiorcą przesyłowym” w tym zakresie) i jest właścicielem urządzenia, to nie ma przeszkód do tego, aby gmina była stroną postępowania o ustanowienie służebności przesyłu. Jak trafnie wskazuje B. Rakoczy, gmina ma bowiem do wyboru wykonywanie zadań własnych w zakresie zaopatrywania w wodę i odprowadzanie ścieków bądź w formie spółki kapitałowej, bądź zakładu budżetowego⁵⁵. Gmina może także wykonywać zadania własne w zakresie objętym dyspozycją art. 7 ust. 1 pkt. 3 u.s.g. bez wyodrębniania zakładu budżetowego. Orzeczenie uznać należy za trafne, bowiem, gdyby pozbawić właściciela nieruchomości roszczenia w stosunku do gminy jako właściciela urządzenia przesyłowego (nawet wydzierżawionego dla przedsiębiorstwa wodociągowego), z uwagi na fakt, iż nie można przypisać gminie statusu przedsiębiorcy to roszczenie właściciela nieruchomości byłoby iluzoryczne. Nie mógłby bowiem skutecznie żądać wynagrodzenia od gminy jako właściciela urządzenia (nie byłaby przedsiębiorcą w rozumieniu k.c.), a z drugiej strony także od przedsiębiorstwa przesyłowego (nie byłoby właścicielem urządzenia a jedynie jego dzierżawcą). Możliwość powstania luki prawnej w tym zakresie została więc przez sąd orzekający skutecznie zablokowana, zarazem przywołane orzeczenie w zakresie w jakim uznaje gminę za przedsiębiorcę przesyłowego jest aprobowane w nowszych orzeczeniach SN⁵⁶.

W tym kontekście należy jeszcze zwrócić uwagę na problem wzniesienia urządzenia na cudzym gruncie przez osobę fizyczną, która jest właścicielem tego urządzenia. Pytanie, jakie powstaje w tym zakresie, sprowadza się do ustalenia tego, czy taka osoba fizyczna, niebędąca przedsiębiorcą, może być uprawnionym z tytułu ustanowienia na jej rzecz służebności przesyłu? Jak już zostało to dowiedzione, dla skutecznego ustanowienia służebności przesyłu na rzecz przedsiębiorcy, konieczne jest wykazanie, iż przedsiębiorca ten jest właścicielem urządzeń służących do doprowadzania lub odprowadzania płynów, pary, gazu, energii elektrycznej oraz innych urządzeń podobnych lub który zamierza wybudować takie urządzenia (art. 49 § 1 k.c.) oraz przedmiotem prowadzonej przez niego działalności gospodarczej powinna być działalność związana z wykorzystaniem urządzeń przesyłowych⁵⁷. Jeżeli ustalimy, że osoba fizyczna spełni owe kryteria, za skuteczne należy uznać roszczenie właściciela

⁵⁵ B. Rakoczy, *Służebność przesyłu w praktyce*. Warszawa 2009, s. 38.

⁵⁶ Tak SN w postanowieniu z 11.12.2018 r., V CSK 281/18, LEX nr 2592812 oraz w wyroku z 27.02.2020 r., III CSK 321/17, LEX nr 2490600.

⁵⁷ K. A. Dadańska, *Komentarz do art. 305¹ [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II. Własność i inne prawa rzeczowe*, wyd. II, red. A. Kidyba, Warszawa 2012, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587250411/134938/kidyba-andrzej-red-kodeks-cywilny-komentarz-tom-ii-wlasnosc-i-inne-prawa-rzeczowe-wyd-ii?cm=URELATIONS>, (dostęp: 11.11.2020 r.), LEX.

nieruchomości o ustanowienie służebności przesyłu przeciwko takiemu podmiotowi. Brak którejkolwiek z wymienionych przesłanek będzie przeszkodą w ustanowieniu służebności przesyłu.

Reasumując, można wywieść, iż każdy „przedsiębiorca przesyłowy” będzie przedsiębiorcą w rozumieniu art. 43¹ k.c. natomiast nie każdy przedsiębiorca z definicji kodeksowej będzie mógł być uznany za przedsiębiorcę przesyłowego.

4. Zarys definicji interesu w prawie administracyjnym oraz cywilnym

Na potrzeby niniejszej rozprawy chciałbym wyróżnić i dokonać definicji trzech rodzajów interesu, mianowicie: interesu faktycznego, prawnego i ekonomicznego. Interes faktyczny i interes prawny są instytucjami, które występują zarówno w prawie publicznym, jak i prywatnym. Interes ekonomiczny jest zaś pojęciem, którym zajmuje się zasadniczo nauka o ekonomii, niemniej jednak z interesu ekonomicznego może wynikać interes faktyczny lub prawny.

Najprościej jest zdefiniować interes faktyczny, gdyż w obydwu gałęziach prawa będzie rozumiany podobnie. Interes faktyczny wynika zawsze z subiektywnego odczucia czy też twierdzenia danego podmiotu, że przysługuje mu uprawnienie lub roszczenie. Istotą interesu faktycznego jest to, że nie jest możliwe odnalezienie przepisu prawa materialnego, który stanowiłby podstawę do skutecznego zainicjowania postępowania procesowego. Zdaniem M. Romańskiej interes faktyczny to stan, „w którym określona osoba była wprawdzie bezpośrednio zainteresowana rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, nie mogła jednak tego zainteresowania poprzeć przepisami prawa powszechnie obowiązującego, mającego stanowić podstawę skutecznego żądania stosownych czynności organu administracji”⁵⁸. Powyższy pogląd podziela P. M. Przybysz, stwierdzając jednocześnie, że podmiot mający interes faktyczny „może żądać od administracji podjęcia stosownych działań, jednakże żądanie to nie jest oparte na przepisach prawa chroniących sferę interesów tego podmiotu”⁵⁹. Końcowo trzeba

⁵⁸ M. Romańska, *Komentarz do art. 28 [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. II, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2019, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587731144/595717/knysiak-sudyka-hanna-red-kodeks-postepowania-administracyjnego-komentarz-wyd-ii?cm=URELATIONS>, (dostęp 11.11.2020 r.), LEX.

⁵⁹ P. M. Przybysz, *Komentarz do art. 28 [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, Gdańsk 2019, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587751082/597498/przybysz-piotr-marek-kodeks-postepowania-administracyjnego-komentarz-aktualizowany?cm=URELATIONS>, (dostęp: 11.11.2020 r.), LEX.

zauważyć, że interesy faktyczne nie podlegają ochronie prawnej⁶⁰. W postępowaniu cywilnym sąd nie może *a priori* wyrazić stanowiska, co do tego, czy dany podmiot ma interes faktyczny w sprawie, czy też interes prawny. W przypadkach spraw o ustalenie, zasądzenie czy ukształtowanie prawa sąd powszechny da wyraz swojemu stanowisku dopiero w wyroku oddalającym powództwo.

Pojęcie interesu prawnego nie występuje w kodeksie cywilnym, występuje zaś w cywilnym prawie procesowym⁶¹. W prawie administracyjnym pojęcie interesu prawnego występuje bardzo często, zarówno w prawie materialnym, jak i oczywiście w prawie procesowym. Czym jest interes prawny i jak go definiować? Na to pytanie nie ma jednolitej odpowiedzi, a definicji legalnej interesu prawnego nie odnajdziemy. Pojęcie to definiują od wielu lat naukowcy i sędziowie. W. Werhanowski dokonywał podziału interesu prawnego na prywatno-prawny i publiczno-prawny. Podstawą takiego podziału był stosunek jednostki do innej jednostki lub do państwa jako takiego⁶². J. Zimmermann uważa, że interes prawny to taki, który został wzięty pod prawo w ochronę, „polegający na możliwości żądania od organu administracji podjęcia określonych czynności mających na celu zrealizowanie interesu lub usunięcie zagrożenia”⁶³. E. Samborska-Boć, uważa, iż jest to „określona wartość motywacyjna ujawniająca się w razie kontrowersyjnego zbiegu zachowań przejawianych zależnie co najmniej przez dwa podmioty czy grupy podmiotów”⁶⁴. W mojej ocenie najpełniej i najprościej interes prawny zdefiniował przywołany już W. Werhanowski, który już ponad 100 lat temu stwierdzał, że „będę miał interes prawny w pewnej sprawie wtedy, jeżeli sprawa ta (wynik jej, rezultat) oddziała na moją sferę prawną; jeżeli nie tylko moralnego doznam wstrząśnienia pożądanego lub niepożądanego lecz sprawa jakaś oddziała w rezultacie w ten sposób, że prawnie, tj. w sposób w prawie (w znaczeniu przedmiotowym) przewidziany i unormowany, będę zmuszony coś świadczyć, ponieść stratę na rzecz drugiego, lub przeciwnie, będzie mi się coś należało, prawnie będę mógł od kogoś czegoś żądać”⁶⁵. Ta definicja jest na tyle pojemna,

⁶⁰ A. Matan, *Komentarz do at. 28 [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom I. Komentarz do art. 1-103*, wyd. III, Kraków-Warszawa 2010, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587229691/83425/laszczycza-grzegorz-martysz-czeslaw-matan-andrzej-kodeks-postepowania-administracyjnego-komentarz...?cm=URELATIONS>, (dostęp 11.11.2020 r.), LEX.

⁶¹ Por. np. art. 76 k.p.c., art. 189 k.p.c.

⁶² W. Werhanowski, *Znaczenie interesu prawnego w procesie cywilnym*, Lwów, 1908, s. 10. (źródło: http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/77631/PDF/PAd_24625.pdf, (dostęp 11.11.2020 r.).

⁶³ J. Zimmermann, *Konstrukcja interesu prawnego w sferze działań Naczelnego Sądu Administracyjnego w: Gospodarka, Administracja, Samorząd*, red. H. Olszewski, B. Popowska, Poznań 1997, s. 609.

⁶⁴ E. Samborska-Boć, *Układy powiązań w kooperacji przemysłowej*, Wrocław 1982, s. 75.

⁶⁵ W. Werhanowski, *Znaczenie interesu (...)*, s. 6-7.

że można ją stosować zarówno do interesu prawnego w prawie administracyjnym, jak i w procedurze cywilnej.

Z punktu widzenia dalszych rozważań istotna jest ocena pojęcia interesu ekonomicznego, którym również zajmują się nauki społeczne. A. Ząbkowicz utożsamia interes ekonomiczny z interesem własnym jednostki, który może wyrażać się w chęci podejmowania określonych działań, w celu osiągnięcia określonych korzyści ekonomicznych (i nie tylko)⁶⁶. Sąd Apelacyjny w Szczecinie w wyroku z dnia 31.05.2016 r.⁶⁷ stwierdził, iż „interesu prawnego nie można utożsamiać z interesem ekonomicznym, gdyż występuje on nie tylko wówczas, gdy doszło do naruszenia lub zachodzi realna obawa naruszenia praw majątkowych danego podmiotu”. Interes prawny jest wobec tego pojęciem szerszym od interesu ekonomicznego. W mojej ocenie interes ekonomiczny to taki, który będzie powodował chęć podjęcia określonych działań przez jednostkę w przeświadczeniu uzyskania określonych korzyści.

5. Interes przedsiębiorcy przesyłowego

Przedsiębiorca przesyłowy, jak każdy inny podmiot prowadzący działalność gospodarczą, nastawiony jest w pierwszej kolejności na zysk. W oczywisty sposób działalność gospodarcza jest identyfikowana przez jej zarobkowy cel⁶⁸. W przypadku firm z branży przesyłowej ten element jest wyrazem posiadanego przez przedsiębiorcę interesu ekonomicznego w potrzebie rozwoju sieci przesyłowych. Ma to na celu powiększenie tzw. „portfela” odbiorców, w konsekwencji dającego korzyści ekonomiczne. Interesem ekonomicznym przedsiębiorcy będzie także doprowadzenie do sytuacji zapłaty jak najmniejszego wynagrodzenia za korzystanie z nieruchomości lub odszkodowania za szkody powstałe w wyniku korzystania z gruntu na potrzeby przesyłowe.

Ustawodawca wyposaża przedsiębiorcę przesyłowego w instrumenty prawne, które stanowią dla niego podstawy prawne do działania w realizacji jego interesu. Jednocześnie istnienie tych instrumentów prawnych wpływa na możliwość wywiedzenia interesu prawnego z punktu widzenia przedsiębiorcy przesyłowego.

Taką podstawą na gruncie prawa cywilnego jest uprawnienie przedsiębiorcy przesyłowego do pozyskania tytułu prawnego na podstawie umowy. Pozyskanie tytułu prawnego w tym trybie może odbyć w przypadku zawarcia umowy służebności przesyłu (art.

⁶⁶ A. Ząbkowicz, *Jak rozumiany jest interes w ekonomii*, Studia i Prace WNEiZ US nr 44/2 2016, s. 406.

⁶⁷ Wyrok SA w Szczecinie z 31.05.2016 r., I ACa 1025/15, LEX nr 2108582.

⁶⁸ M. Etel, *Pojęcie przedsiębiorcy w prawie polskim i prawie Unii Europejskiej oraz w orzecznictwie sądowym*, Warszawa 2012, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369240027/229680?keyword=zysk&tocHit=1&cm=SFIRST>, (dostęp 11.11.2020 r.), LEX.

305¹ k.c.), dzierżawy (art. 693 k.c.), użytkowania (art. 252 k.c.) nieruchomości, na której ma być położone urządzenie lub na którym urządzenie już się znajduje. W teorii może dojść do zawarcia innej tzw. umowy nienazwanej, która ureguluje kwestie pozyskania tytułu prawnego do nieruchomości. Nie należy zapominać także o instytucji zasiedzenia (art. 172 k.c.), która może być stosowana do pozyskania tytułu prawnego do urządzenia przesyłowego. Zagadnienie to w zakresie, w jakim odnosi się do zasiedzenia służebności przesyłu jest jednak kontrowersyjne i wymaga poświęcenia mu odrębnej analizy, o czym piszę w dalszej części rozprawy.

Na gruncie prawa administracyjnego przedsiębiorca przesyłowy posiada interes prawny w zainicjowaniu (pod pewnymi warunkami) postępowania w przedmiocie czasowego ograniczenia prawa własności na potrzeby pozyskania tytułu prawnego do nieruchomości. Podstawa do takiego działania wynika z art. 124 ust. 1 u.g.n.

Oprócz wskazanego wyżej celu ekonomicznego, który może być realizowany w oparciu o wskazane instytucje prawne, przedsiębiorca przesyłowy ma także obowiązki, które są naturalną konsekwencją przyznanych mu uprawnień. Obowiązki te dotyczą w szczególności dbałości o prawidłowe funkcjonowanie urządzeń przesyłowych będących w jego posiadaniu⁶⁹. Tym niemniej, interes prawny w doprowadzeniu do realizacji tego celu w przypadku niewykonania obowiązków przez przedsiębiorcę przysługiwać będzie innym podmiotom (np. właścicielowi nieruchomości).

6. Interes właściciela nieruchomości

Własność to prawo majątkowe podlegające ochronie. Generalnie, interes właściciela nieruchomości w pierwszej kolejności wyraża się w potrzebie ochrony swojego majątku przed uszczupleniem czy obciążeniem. Właściciel co do zasady nie będzie zainteresowany, aby doprowadzić do trwałego obciążania swojej nieruchomości urządzeniem przesyłowym. Taka sytuacja wpływać może przecież ujemnie na wartość gruntu oraz podjęcie ze strony właściciela akcji przeciwko posiadaczowi urządzeń⁷⁰. Do rzadkości będą należeć sytuacje, w których właściciel nieruchomości będzie zdeterminowany do tego, aby obciążyć swoją nieruchomość urządzeniem przesyłowym, o ile sam nie będzie z niego korzystał lub charakter nieruchomości

⁶⁹ Por. art. 9c ust. 2 pkt 1, art. 4 ust. 1 pr. energ. oraz art. 5 ust. 1 u.z.z.w.i.o.ś., por. także wyrok WSA w Poznaniu z 9.02.2017 r., II SA/Po 811/16, LEX nr 2287259, gdzie Sąd uznał, że przedsiębiorca energetyczny wnioskujący o wydanie decyzji z art. 124 ust. 1 u.g.n. jest obowiązany do zapewnienia energii osobom fizycznym – mieszkańcom województwa, jak i funkcjonującym podmiotom publicznym i gospodarczym oraz tym pragnącym dopiero zlokalizować swe inwestycje na danym obszarze.

⁷⁰ Por. Uchwała SN z 8.09.2011 r., III CZP 43/11, OSNC 2012, nr 2, poz. 18.

powoduje, że w interesie właściciela jest doprowadzenie do budowy urządzenia. Z drugiej strony, w określonych sytuacjach interes właściciela może być wprost ukierunkowany na usunięcie urządzenia z nieruchomości lub zablokowanie nowej inwestycji sieciowej. Będzie tak np. w sytuacji, gdy właściciel nieruchomości również jest przedsiębiorcą i zamierza realizować inwestycję, której nie da się pogodzić z planami przedsiębiorstwa przesyłowego. Dojdzie w takiej sytuacji do kolizji dwóch interesów, być może nawet kolizji dwóch interesów publicznych. W związku z powyższym właściciel nieruchomości, podobnie jak przedsiębiorca przesyłowy, posiada interes ekonomiczny i to ten interes determinuje określone zachowanie ludzkie. Wreszcie w interesie właściciela nieruchomości będzie posiadanie wiedzy o zasadach na jakich i czy w ogóle przedsiębiorca będzie mógł korzystać z nieruchomości na potrzeby eksploatacyjne wybudowanego urządzenia.

Ustawodawca wyposaża właściciela nieruchomości w instrumenty prawne, które stanowią dla niego podstawy prawne do działania w realizacji, a w zasadzie w obronie jego interesu. W pierwszej kolejności wypada zauważyć, iż własność nieruchomości chroniona jest przez ustawę zasadniczą. Ochrona ta znajduje wyraz w art. 21 oraz art. 64 Konstytucji RP. Konkretyzacja tych zasad konstytucyjnych następuje w prawie cywilnym i administracyjnym.

Na gruncie prawa cywilnego interes właściciela nieruchomości jest chroniony poprzez: prawo do uzyskania odpowiedniego wynagrodzenia za ustanowienie służebności przesyłu (art. 305² k.c.), możliwość wytoczenia roszczenia negatoryjnego (art. 222 § 2 k.c.) czy też możliwość wytoczenia roszczenia uzupełniającego o tzw. bezumowne korzystanie z nieruchomości (art. 224 k.c.).

Na gruncie prawa administracyjnego właściciel nieruchomości ma prawo do zakwestionowania wniosku przedsiębiorcy przesyłowego, który ma zmierzać do ograniczenia własności nieruchomości, jeżeli wykaże, że planowana inwestycja nie jest zgodna z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, decyzją o lokalizacji celu publicznego lub gdy nie przeprowadzono z właścicielem nieruchomości rokowań (art. 124 ust. 1 u.g.n.). W sytuacji gdy pozyskanie tytułu prawnego do nieruchomości stanie się faktem, to właściciel nieruchomości ma interes prawny w żądaniu przywrócenia nieruchomości do stanu pierwotnego (art. 124 ust. 4 u.g.n.). W określonych sytuacjach interes właściciela może sprowadzić się także do roszczenia o nabycie nieruchomości (art. 124 ust. 5 u.g.n.) oraz roszczenia odszkodowawczego (art. 128 ust. 4 u.g.n.).

Na interes prawny właściciela nieruchomości składa się też w szczególnych przypadkach obowiązek realizacji urządzenia przesyłowego. Jest to sytuacja, która może

powstać wyjątkowo, jednakże znane są przypadki wydawania decyzji administracyjnych zobowiązujących właścicieli nieruchomości do przyłączenia się do sieci kanalizacji sanitarnych⁷¹. W ujęciu szczegółowym, wyróżniam następujące przykłady elementów, które składają się na pojęcie interesu właściciela nieruchomości:

- a) prawo do uzyskania wynagrodzenia za korzystanie z nieruchomości podczas procesu budowy urządzenia przesyłowego, niezależnie od tego, czy tytuł prawny do budowy urządzenia wynika z art. 305¹ k.c., czy z art. 124 ust. 1 u.g.n.,
- b) prawo do uzyskania odszkodowania za straty (np. spadek wartości nieruchomości) powodowane trwałym obciążeniem nieruchomości urządzeniem przesyłowym,
- c) prawo do jasnego i precyzyjnego określenia przez sąd lub organ administracji publicznej zakresu ograniczenia prawa własności nieruchomości,
- d) prawo do rekompensaty za doznany uszczerbek majątkowy związany z nienależytym wykonaniem orzeczenia sądu lub decyzji (np. zajęcie nieruchomości na czas dłuższy niż wynikający z decyzji),
- e) prawo do rekompensaty za doznany uszczerbek majątkowy wynikający z obowiązku udostępnienia nieruchomości w celu wykonania czynności związanych z konserwacją oraz usuwaniem awarii urządzeń przesyłowych (art. 124 ust. 6 u.g.n.),
- f) obowiązek publiczno-prawny wybudowania urządzenia przesyłowego odprowadzającego ścieki bytowe z nieruchomości, wynikający z decyzji administracyjnej,
- g) obowiązek publiczno-prawny eksploatacji urządzeń przesyłowych (przyłącze wodociągowe i kanalizacyjne) będących własnością właściciela nieruchomości,
- h) prawo do realizacji swych uprawnień i roszczeń w ramach kontradiktoryjnego postępowania, charakteryzującego się równością stron tego postępowania.

Dokonane wyliczenie nie stanowi katalogu zamkniętego, gdyż w zależności od określonego stanu faktycznego mogą pojawić się także inne okoliczności wpływające na interes właściciela nieruchomości, chociażby ze względu na jego subiektywne przeświadczenia o zrekompensowaniu mu doznanego uszczerbku z tytułu utraty walorów estetycznych nieruchomości.

⁷¹ Por. wyrok NSA z 30.05.2016 r., II OSK 2276/14, LEX nr 2083473, wyrok NSA z 25.03.2009 r., II OSK 1399/07, LEX nr 524195.

7. Interes publiczny

Interes publiczny, a w zasadzie klauzula interesu publicznego ma charakter konstytucyjny, stąd też w doktrynie przyjmuje się ją za jedną z najważniejszych tzw. klauzul generalnych⁷². J. Zimmermann stanął na stanowisku, że skoro pojęcie interesu publicznego jest pojęciem nieostrym, to tak naprawdę nie jest możliwe obiektywne zdefiniowanie tego zagadnienia⁷³. W doktrynie prawa publicznego pojawiło się co najmniej kilka koncepcji interesu publicznego. Jedne z nich wiążą interes publiczny z wartościami (koncepcje aksjologiczne) inne z celami (koncepcje prakseologiczne) oraz z potrzebami. Istnieją także koncepcje mieszane⁷⁴. Jak słusznie zauważa P. Suwaj, samo pojęcie interesu publicznego występuje w ponad 80 aktach rangi ustawowej⁷⁵. W u.p.z.p. ustawodawca w art. 2 ust. 4 zdefiniował nawet na potrzeby tej ustawy pojęcie interesu publicznego, określając je jako „uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym”. A. Żurawik zauważa, że pierwotne koncepcje interesu publicznego „opierały się na zestawieniu interesów jednostki i interesu publicznego. Interes publiczny jako pojęciowo przeciwstawny interesowi indywidualnemu, przeciwstawiany był mu również w sferze normatywnej i politycznej, nie tylko językowej”⁷⁶. Słusznie autor wskazuje, że „obecnie nie budzi większych wątpliwości to, że nie można arbitralnie przypisywać wyższości interesu publicznego nad indywidualnym, oba bowiem interesy muszą być wyważane w każdej sytuacji”⁷⁷. Najbardziej jasne i czytelne wyjaśnienie tego, czym jest interes publiczny w mojej ocenie może być dokonane przy zastosowaniu koncepcji aksjologicznej, która wiąże interes publiczny z wartościami.

M. Laskowska określa interes publiczny jako „relację między jakimś stanem obiektywnym (aktualnym lub przyszłym) a oceną tego stanu z punktu widzenia korzyści, które on przynosi lub może przynieść jakiejś jednostce lub grupie społecznej”⁷⁸. Zdaniem M.

⁷² A. Żurawik, *Publiczne prawo gospodarcze, System Prawa Administracyjnego*, tom 8A, red. Roman Hauser Warszawa, 2018, s. 433.

⁷³ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa, 2012, s. 274–278.

⁷⁴ Op. cit. s. 435.

⁷⁵ P. J. Suwaj, *Kategoryzacja podmiotowa interesów w prawie administracyjnym [w:] Konflikt interesów w administracji publicznej*, Warszawa 2009, https://sip.lex.pl/#/monograph/369196147/7/suwaj-patrycja-joanna-konflikt-interesow-w-administracji-publicznej?keyword=interes%20ekonomiczny&unitId=passage_364, (dostęp: 13.11.2020 r.), LEX.

⁷⁶ A. Żurawik „*Interes publiczny*”, „*Interes społeczny*” i „*Interes społecznie uzasadniony*”, *próba dookreślenia pojęć*, *Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny*, Rok LXXV, zeszyt 2, 2013, s. 60.

⁷⁷ Op. cit. s. 60.

⁷⁸ M. Laskowska, *hasło „Interes publiczny”*, (w:) E. Bojanowski, K. Żukowski (red.), *Leksykon prawa administracyjnego*, Warszawa 2009, s. 100–104.

Szaraniec „istotą interesu publicznego są podstawowe wartości, a samo pojęcie ma wymiar nie tylko ekonomiczny, polityczny czy prawny, ale podlega kryteriom o charakterze etycznym, które stanowią dopełnienie tych ocen”⁷⁹. Z punktu widzenia obranej tematyki pracy pojęcie interesu publicznego jest związane z pozyskiwaniem tytułów prawnych do nieruchomości na cele związane z budową urządzeń przesyłowych. W związku z tym potrzebne jest przywołanie koncepcji, która pojęcie interesu publicznego wiąże z pojęciem celu publicznego. W doktrynie wskazuje się, że kategorie te pozostają w ścisłym związku, a podejmowanie działań w imię interesu publicznego jest w istocie zabiegiem skierowanym na osiągnięcie celu publicznego⁸⁰. Wobec powyższego, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt. 3 u.s.g. pozyskanie tytułu prawnego do nieruchomości może stanowić przejaw realizacji zadania własnego gminy w zakresie budowy urządzenia przesyłowego. Gdy zestawimy ww. przepis z art. 6 ust. 2 i 3 u.g.n. zauważymy, że będzie to także przejaw realizacji interesu publicznego.

Budowa urządzeń przesyłowych może stanowić także przejaw realizacji celu publicznego lub interesu prywatnego. W art. 6 u.g.n. za cel publiczny rozumie się budowę i utrzymywanie ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej, a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń, jak również budowę oraz utrzymywanie publicznych urządzeń służących do zaopatrzenia ludności w wodę, gromadzenia, przesyłania, oczyszczania i odprowadzania ścieków. Budowa urządzeń związanych z dystrybucją danego medium jest ściśle związana z omówionymi już w tej rozprawie obowiązkami gmin bądź przedsiębiorstw przesyłowych, których zadaniem jest zapewnienie i utrzymanie dostępu do wody, gazu, energii cieplnej czy też energii elektrycznej. Dystrybucja usług w tym znaczeniu odnosić się będzie do zapewnienia dostępności tych mediów danej społeczności lokalnej. Czy w takim razie budowa sieci dystrybucyjnej np. wodociągowej w celu dostarczenia wody dla jednego mieszkańca będzie przejawem realizacji celu publicznego? W powyższym kontekście należy postawić pytanie, kiedy będziemy mogli mówić o tym, iż budowa urządzenia przesyłowego jest przejawem realizacji interesu prywatnego? Niewątpliwie stanie się tak w sytuacji, w której odbiorca końcowy będzie zainteresowany przyłączeniem swojej nieruchomości do sieci wodociągowej, kanalizacyjnej, gazowej, cieplnej czy elektrycznej. Jeżeli chodzi o przyłącza wod.-kan. reguły prawne dotyczące zasad i sposobu przyłączenia nieruchomości znajdują się w art. 15 u.z.z.w.i.o.ś.,

⁷⁹ M. Szaraniec, *Klauzula interesu publicznego i określenia nieostre – próba wyodrębnienia tych pojęć na gruncie ustawy o działalności ubezpieczeniowej*, w: *Ubezpieczenia gospodarcze*, s. 247

⁸⁰ A. Żurawik, *Publiczne prawo gospodarcze (...)* s. 444.

jeżeli chodzi zaś o media branży energetycznej – problematykę prawną związaną z przyłączeniem nieruchomości regulują przepisy art. 5 i 7 pr. energ. Nie jest wykluczone, że odbiorca końcowy w określonych stanach faktycznych, realizując swój interes prywatny niejako „przy okazji”, zrealizuje interes publiczny. Odwrotnie, także przedsiębiorca przesyłowy, realizując *de facto* cel publiczny może prowadzić do zapewnienia zrealizowania interesu prywatnego – jednakże takie działanie musi być postrzegane z punktu widzenia gospodarności zarządzania określonym mieniem. Nie można wobec tego przyjmować automatycznie, że każda inwestycja związana z budową i utrzymaniem przewodów oraz urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji energii elektrycznej, a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów oraz urządzeń służy celom publicznym – interesowi publicznemu⁸¹.

Typowymi przykładami, w których budowa przez inwestora urządzeń przesyłowych nie będzie stanowiła interesu publicznego, będą sytuacje budowy przyłączy mających zasilić wyłącznie zainteresowany podmiot. Co do zasady sytuacja wydaje się prosta, albowiem zainteresowany podmiot (właściciel nieruchomości) chcący przyłączyć swoją nieruchomość do istniejącej sieci, do której istnieją techniczne i ekonomiczne warunki przyłączenia, po uzyskaniu warunków przyłączenia realizuje inwestycję. Jeżeli przyłączy służy wyłącznie odbiorcy końcowemu – to jest to typowy przykład realizacji interesu prywatnego przez jednostkę. Odmienny pogląd został wyrażony w orzecznictwie sądowno-administracyjnym⁸². Ciekawa sytuacja jednak będzie miała miejsce wtedy, gdy zainteresowany odbiorca otrzyma warunki przyłączenia, z których będzie wynikać budowa przyłącza o dość znacznej długości lub też sieci magistralnej i przyłącza. Sytuacje takie zdarzają się w praktyce (np. w sektorze wod.-kan). W sytuacji, w której do wybudowanego przyłącza lub sieci mogliby przyłączyć się inni odbiorcy powstaje pytanie, jaki w istocie cel realizował właściciel nieruchomości przyłączanej? Z założenia najpewniej nie miał on woli realizacji urządzenia, do którego po jego wybudowaniu będą mogli przyłączać się inne osoby. Siłą rzeczy jednak może dochodzić do sytuacji, w której właściciel nieruchomości przyłączanej zrealizuje inwestycję, która będzie nosić znamiona realizacji celu publicznego poprzez budowę sieci przesyłowej, a następnie indywidualnego przyłącza. W takim przypadku budowa sieci należy kwalifikować jako inwestycję celu publicznego⁸³. Warto w tym kontekście przytoczyć tezę orzeczenia WSA w

⁸¹ wyrok WSA w Poznaniu z 22.02.2018 r. II SA/Po 1111/17, LEX nr 2486387.

⁸² Por. wyrok NSA z 29.10.2013 r., II OSK 1280/13, LEX nr 1393788, wyrok WSA we Wrocławiu z 17.05.2018 r., II SA/Wr 152/18, LEX nr 2503220.

⁸³ wyrok WSA w Olsztynie z 6.09.2018, II SA/Ol 518/18, LEX nr 2554356.

Poznaniu z dnia 22 lutego 2018 r.⁸⁴, w którym sąd stwierdził, że „nie można przyjmować automatycznie, że każda inwestycja związana z budową i utrzymaniem przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji energii elektrycznej, a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń służy celom publicznym – interesowi publicznemu”. Dokonywanie oceny, czy dane zamierzenie inwestycyjne realizuje cel publiczny, czy też wyłącznie interes prywatny, winna być zatem w każdym przypadku dokonywana przez organ administracji publicznej. Ocena okoliczności sprawy będzie decydowała o możliwości zakwalifikowania danej inwestycji jako realizującej cel publiczny lub prywatny. Reasumując, budowa urządzeń przesyłowych może stanowić o tym, że inwestor będzie realizował swój cel prywatny, który równocześnie będzie spełniał kryteria celu publicznego, jeżeli z urządzenia tego będą mogli potencjalnie korzystać inni mieszkańcy gminy. Budowa urządzeń przesyłowych może ograniczyć się także do realizacji przyłączy, które posłużą wyłącznie odbiorcy końcowemu.

8. Obowiązki przedsiębiorcy przesyłowego wynikające z u.s.g.

Art. 166 ust. 1 Konstytucji RP stanowi o tym, iż zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez konkretną jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne. Art. 7 ust. 1 u.s.g. stanowi, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. Istotnym jest fakt, iż powołany art. 7 w ust. 1 pkt. 3 u.s.g. stanowi, iż owe zadanie własne gminy obejmują sprawy: wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz. Budowę urządzeń służących zaspokajaniu powyższych potrzeb wspólnoty samorządowej (oraz ich eksploatację) będzie realizować gmina przy pomocy aktów i czynności, które mieścić się będą w desygnacji pojęcia gospodarki komunalnej, albowiem gospodarka komunalna została wyróżniona w ustawodawstwie jako reakcja wobec potrzeb społecznych, które wymagają zaspokojenia przez jednostkę samorządu terytorialnego⁸⁵. Jednostka samorządu terytorialnego, wykonując działania zamierzające do zaspokajania potrzeb zbiorowych danej wspólnoty, będzie realizowała je w oparciu o reguły ustawowe, wynikające m.in. z u.g.k. oraz przy pomocy określonych podmiotów, takich jak: samorządowy zakład budżetowy, spółki prawa

⁸⁴ II SA/Po 1111/17., LEX nr 2486387.

⁸⁵ L. Kieres (w:) R. Hauser (red.) *System Prawa Administracyjnego, Publiczne Prawo Gospodarcze*, Warszawa 2013, s. 60-61.

handlowego czy też fundacje lub spółdzielnie z udziałem j.s.t.⁸⁶. W praktyce trudno wyobrazić sobie taką sytuację, iż każda z gmin będzie wykonywać wszystkie zadania określone w art. 7 ust. 1 pkt. 3 u.s.g. swoim własnym staraniem. Ł. Rozmysłowski wskazuje na swoistą dwustopniowość realizacji zadania własnego gminy. Autor stwierdza, iż dostarczanie przez gminę wspólnocie mieszkańców ciepła, energii elektrycznej i paliw gazowych nie jest jej ustawowym obowiązkiem w świetle treści art. 18 pr. energ.⁸⁷. Realizacja zadania gminy jest zależna od aktualnej sytuacji na rynku lokalnym. Jeżeli na lokalnym rynku świadczenia usług energetycznych funkcjonować będą przedsiębiorcy przesyłowi, oferujący możliwości przyłączenia do sieci gazowej, ciepłej czy elektrycznej, gmina będzie jedynie zobligowana do planowania i organizacji zapotrzebowania w ciepło⁸⁸. Do sprawy należy podejść w ten sposób, iż dopiero brak istnienia na lokalnym rynku przedsiębiorcy oferującego dostęp do określonych mediów, aktualizować będzie obowiązek gminy do podjęcia stosownych działań zmierzających do wykonania zadania własnego w tym zakresie, a nie odwrotnie.

Obowiązek gminy w zakresie realizacji inwestycji wodociągowo-kanalizacyjnych istniał już w latach dwudziestych ubiegłego wieku⁸⁹. Aktualnie na gruncie przepisu art. 15 ust. 1 u.z.z.i.o.ś. przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane zapewnić budowę urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, ustalonych przez gminę w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, w zakresie uzgodnionym w wieloletnim planie rozwoju i modernizacji. Obowiązek określony w art. 15 ust. 1 u.z.z.w.i.o.ś. adresowany jest literalnie do przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, jednak należy mieć na uwadze, że w razie, gdy taki podmiot na obszarze gminy nie funkcjonuje, samą gminę traktuje się jak przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne i wówczas to gmina ma obowiązek realizowania zadań przedsiębiorstwa⁹⁰.

Na przykładzie miasta Białystok można wskazać, iż wykonywanie zadania własnego w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków odbywa się za pomocą spółki prawa handlowego – Wodociągi Białostockie Sp. z o.o., której współnikami są Gmina Białystok oraz

⁸⁶ Ibidem, s. 63.

⁸⁷ Ł. Rozmysłowski, *Granica zadania własnego gminy w zakresie zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe*, Samorząd Terytorialny, Nr 10, 2017, s. 62.

⁸⁸ Ibidem, s. 62.

⁸⁹ Por. art. 7 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 marca 1928 r. o zaopatrywaniu ludności w wodę. Dz. U. z 1928 r., Nr. 32, poz. 309.

⁹⁰ B. Brynczak, *Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Komentarz*, Warszawa 2015, LEX.

Gmina Wasilków⁹¹. W zakresie zaopatrzenia mieszkańców Białegostoku w energię ciepłą należy zauważyć, że podmiotem świadczącym te usługi było Miejskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej Sp. z o.o., które powstało jako jednoosobowa Spółka gminy Białystok, a obecnie jest Spółką, w której większość udziałów należy do Enea Wytwarzanie Sp. z o.o.⁹² – czyli *de facto* spółki z udziałem Skarbu Państwa⁹³. Zaspokajanie potrzeb w zakresie zaopatrzenia ludności w energię elektryczną i gaz nie następuje przy czynnym udziale gminy, gdyż w tym zakresie gmina Białystok nie prowadzi gospodarki komunalnej.

Istnieje różnorodność form prowadzenia działalności np. w zakresie dostarczania wody i odprowadzania ścieków. Jak wynika to z raportu Głównego Urzędu Statystycznego *Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w rejestrze REGON, 2015 r.* – w dziale poboru, uzdatniania i dostarczania wody zarejestrowane były ogółem 1843 podmioty gospodarcze, w tym: 703 spółki handlowe, 558 samorządowych zakładów budżetowych, 299 spółek wodnych, 243 osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą, 33 spółki cywilne, 3 przedsiębiorstwa państwowe, 4 spółdzielnie. Wśród przedsiębiorców zajmujących się poborem, uzdatnianiem i dostarczaniem wody najwięcej zorganizowanych jest w formie spółek prawa handlowego (38,14%) oraz samorządowych zakładów budżetowych (30,28%). Spośród spółek prawa handlowego (703) największą liczbę stanowią spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (680); w dalszej kolejności są to spółki akcyjne (13), spółki komandytowe (6) i spółki jawne (2). W większości przypadków (558) wyłącznym lub większościowym właścicielem spółek były jednostki samorządu terytorialnego. Pozostali przedsiębiorcy z tej grupy to: spółki z wyłącznym kapitałem krajowym (109), spółki z udziałem kapitału zagranicznego (17), jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (3)⁹⁴.

Zasygnalizować także należy, iż z historycznoprawnego punktu widzenia, sposób powstania podmiotów wykonujących część z zadań publicznych, dotyczących przesyłu mediów, był różnorodny. Mianowicie, niektóre z przedsiębiorstw świadczących dziś usługi użyteczności publicznej powstawały w wyniku ich komercjalizacji⁹⁵, czyli przekształcenia przedsiębiorstwa państwowego jako osoby prawnej w inną osobę prawną, tj. jednoosobową

⁹¹ https://www.bip.bialystok.pl/urzed_miejski/spolki_prawa_handlowego/wodociagi-bialostockie-sp-z-oo.html (dostęp 07.05.2018 r.).

⁹² https://www.bip.bialystok.pl/urzed_miejski/spolki_prawa_handlowego/miejskie-przedsiębiorstwo-energe.html, (dostęp 07.05.2018 r.).

⁹³ <https://www.enea.pl/pl/grupaenea/o-grupie/spolki-grupy-enea/wytwarzanie/o-spolce/bip>, (dostęp 09.11.2020 r.).

⁹⁴ Patrz, <http://orka2.sejm.gov.pl/INT8.nsf/klucz/323A0944/%24FILE/i02569-o1.pdf>, (dostęp 07.05.2018 r.).

⁹⁵ J. Grabowski [w:] *System Prawa Administracyjnego (...)*, s. 26–27.

spółkę Skarbu Państwa⁹⁶. Niektóre zaś podmioty powstawały jako nowoutworzone spółki z udziałem gminy i zostały one „wyposażane” aportem w majątek przysługujący gminom na mocy ustawy – przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych z dnia 10 maja 1990 r.⁹⁷ Zgodnie bowiem z art. 5 cytowanej ustawy, mienie ogólnonarodowe (państwowe), należące do: przedsiębiorstw państwowych, zakładów i innych jednostek organizacyjnych, podporządkowanych organom określonym w art. 5 ust. 1 pkt 1, stało się w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy z mocy prawa mieniem właściwych gmin. W tym zakresie istotne jest wskazanie na wyłączenie z art. 11 cytowanej ustawy, który w swej treści stanowił, iż składniki mienia ogólnonarodowego (państwowego), o których mowa w art. 5 ust. 1-3 ustawy nie stają się mieniem komunalnym, jeżeli należą do przedsiębiorstw państwowych lub jednostek organizacyjnych, wykonujących zadania o charakterze ogólnokrajowym lub ponad wojewódzkim.

9. Obowiązki właściciela nieruchomości wynikające z u.u.c.p.g.

Analizowana ustawa reguluje szereg obowiązków właścicieli nieruchomości oraz zadań gminy dotyczących utrzymania porządku i czystości w gminach. W zakresie objętym tematyką rozprawy istotną kwestią będzie zwrócenie uwagi na specyfikę obowiązków właściciela nieruchomości w zakresie, w jakim będzie on zobowiązany do zapewnienia wybudowania urządzenia przesyłowego (przyłącza) w celu odprowadzenia ścieków bytowych z nieruchomości.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt. 2 u.u.c.p.g. „przyłączenie nieruchomości do istniejącej sieci kanalizacyjnej lub, w przypadku gdy budowa sieci kanalizacyjnej jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona, wyposażenie nieruchomości w zbiornik bezodpływowy nieczystości ciekłych lub w przydomową oczyszczalnię ścieków bytowych, spełniające wymagania określone w przepisach odrębnych; przyłączenie nieruchomości do sieci kanalizacyjnej nie jest obowiązkowe, jeżeli nieruchomość jest wyposażona w przydomową oczyszczalnię ścieków spełniającą wymagania określone w przepisach odrębnych”.

⁹⁶ Przykładem jest Przedsiębiorstwo Państwowe PGNiG przekształcone 30 października 1996 r. w spółkę akcyjną ze stuprocentowym udziałem Skarbu Państwa. W tej strukturze znalazły się zakłady gazownicze wchodzące w skład sześciu okręgowych zakładów gazownictwa, zakłady poszukiwań i wydobywania oraz zakłady serwisowe. Patrz: <http://pgnig.pl/pgnig/o-nas/historia>, (dostęp 07.05.2018 r.).

⁹⁷ Dz.U.1990, Nr 32, poz. 191 ze zm.

Powyższy przepis nakłada na właściciela⁹⁸ nieruchomości dwa alternatywne⁹⁹ obowiązki w zakresie postępowania z nieczystościami ciekłymi, w zależności od istniejącego stanu faktycznego sprawy, to jest:

- a) obowiązek przyłączenia nieruchomości do sieci kanalizacyjnej poprzez wykonanie przyłącza kanalizacji sanitarnej do tejże sieci, pod warunkiem, że sieć ta faktycznie istnieje (jest czynna) i spełniona jest możliwość technicznego przyłączenia do sieci;
- b) obowiązek wykonania zbiornika bezodpływowego nieczystości ciekłych lub przydomowej oczyszczalni ścieków, w sytuacji, w której sieć kanalizacyjna nie istnieje lub jej budowa jest technicznie lub ekonomicznie nieuzasadniona.

W. Radecki wskazuje, że jeżeli sieć kanalizacyjna istnieje, to sam fakt posiadania zbiornika bezodpływowego nie zwolni z obowiązku podłączenia nieruchomości do sieci kanalizacji sanitarnej. Takiego obowiązku nie będzie miał właściciel nieruchomości, który wyposażył swoją działkę w przydomową oczyszczalnię ścieków¹⁰⁰. Podobne stanowisko i argumentację prezentuje H. Palarz¹⁰¹. Powyższe rozważania znajdują także swoje potwierdzenie w orzecznictwie sądów administracyjnych¹⁰².

Z powyższym obowiązkiem nierozzerwanie będzie związany art. 15 ust. 2 u.z.z.w.i.o.ś., który stanowi, iż realizację budowy przyłączy do sieci oraz studni wodomierzowej, pomieszczenia przewidzianego do lokalizacji wodomierza głównego i urządzenia pomiarowego zapewnia na własny koszt osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci.

Obowiązek przyłączenia do sieci podlega nadzorowi ze strony organów administracji publicznej. O ile pojęcie „nadzoru” rozumie się w prawie na wiele znaczeń, to w doktrynie prawa administracyjnego można wyróżnić zasadnicze cechy tego terminu. J. Boć twierdzi, że nadzór charakteryzuje się możliwością badania działalności danego podmiotu administrującego, połączonego z możliwością wpływu na ten podmiot w celu zapewnienia

⁹⁸ Należy mieć na uwadze, iż zgodnie z art. 2 ust. 3 u.u.c.p.g. – jeżeli nieruchomość jest zabudowana budynkiem wielolokalowym, w którym ustanowiono odrębną własność lokalu, obowiązki właściciela nieruchomości wspólnej oraz właściciela lokalu obciążają wspólnotę mieszkaniową albo spółdzielnię mieszkaniową. Podobnie zgodnie z ust. 3b tegoż artykułu – osoba, której służy spółdzielcze prawo do lokalu, lub osoba faktycznie zamieszkująca lokal należący do spółdzielni mieszkaniowej nie jest obowiązana do wykonywania obowiązków właściciela nieruchomości wynikających z ustawy.

⁹⁹ W. Radecki, *Utrzymanie czystości (...)*, s. 181.

¹⁰⁰ Ibidem, s. 181.

¹⁰¹ H. Palarz, *Przyłączenie do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej. Aspekty prawne*, Warszawa 2015, s. 192.

¹⁰² Por. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 29.11.2017 r. II SA/Go 943/17, LEX nr 2408616, wyrok WSA w Krakowie z 25.10.2017 r. II SA/Kr 853/17, LEX nr 2395670, wyrok NSA z 3.10.2017 r. II OSK 2367/16, LEX nr 2408865, wyrok NSA z 13.01.2017, II OSK 991/15, LEX nr 2248114, wyrok NSA z 26.04.2012 r., II OSK 270/11, LEX nr 1251994.

zgodności tej działalności z prawem¹⁰³. E. Komorowski rozumie pod pojęciem nadzoru takie ukształtowanie kompetencji organu, w którym organ nadzorujący posiada łącznie uprawnienia kontrolne oraz podjęcia środków wiążących dla nadzorowanego¹⁰⁴. P. Lisowski uznaje, że nadzór jest sposobem oddziaływania między organami administrującymi występującymi w ramach relacji strukturalnych¹⁰⁵. W tym kontekście, „nadzór” wójta w sprawach o przyłączenie nieruchomości nie odbywa się w ramach klasycznego nadzoru istniejącego w strukturze administracyjnej. Używam powyższego pojęcia świadomie w celu wskazania uprawnień nadzorującego do wpływania na sytuację prawną nadzorowanej jednostki, a nie jedynie stwierdzenia faktu niezgodności stanu faktycznego z prawem, co może mieć miejsce w wyniku kontroli.

Z punktu widzenia pozycji prawnej właściciela nieruchomości budowa przyłącza kanalizacji sanitarnej nie jest jedynie jego uprawnieniem, tak jak ma to miejsce np. w przypadku budowy przyłącza gazowego czy ciepłego. Wręcz przeciwnie, będzie obowiązkiem podlegającym nadzorowi ze strony właściwego wójta (burmistrza, prezydenta). W przypadku stwierdzenia w toku czynności nadzorczych niezastosowania się właściciela nieruchomości do wykonania obowiązku przyłączenia – organ ma obligatoryjny obowiązek wydania decyzji nakazującej wykonanie obowiązku¹⁰⁶. Krytycznie odnoszę się do stanowiska H. Palarza, który stwierdza, iż w postępowaniu administracyjnym dotyczącym wydania decyzji nakazującej wykonanie obowiązku przyłączenia, stroną postępowania jest jedynie właściciel nieruchomości oraz, że brak wielości stron uniemożliwia zawarcie ugody administracyjnej¹⁰⁷. Logicznym jest, iż bez udziału przedsiębiorcy przesyłowego nie jest możliwe wykonanie obowiązku przyłączenia do sieci kanalizacyjnej. Już ten fakt stanowi o tym, iż w określonych sytuacjach możliwe będzie pojawienie się po stronie przedsiębiorcy interesu prawnego w rozumieniu art. 28 k.p.a. chociażby w tym, aby ugodowo rozstrzygnąć zasady, na jakich mogłoby się odbyć przyłączenie do sieci i następcze zawarcie umowy.

O interesie prawnym strony do udziału w postępowaniu zasadniczo można mówić tylko wówczas, gdy ma on oparcie w przepisach prawa materialnego. Znaczna część judykatury przyjmuje, że jeżeli brak jest przepisu prawa materialnego, z którego można wywieść interes

¹⁰³ J. Boć, *Prawo Administracyjne*, Kolonia Limited, Wrocław 2010, s. 239.

¹⁰⁴ E. Komorowski, *Prawo administracyjne – część ogólna*, M. Chmaj (red.), WSHP, Warszawa 2007 s. 87.

¹⁰⁵ P. Lisowski, *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Kolonia Limited, Wrocław 2013, s. 125.

¹⁰⁶ Zgodnie z art. 5 ust. 7 u.u.c.p.g. w przypadku stwierdzenia niewykonania obowiązków, o których mowa w ust. 1–4, wójt (burmistrz, prezydent miasta) wydaje decyzję nakazującą wykonanie obowiązku.

¹⁰⁷ H. Palarz, *Przyłączenie do sieci (...)*, s. 195–196.

prawny, to takiemu podmiotowi należy odmówić przymiotu strony w postępowaniu i w konsekwencji legitymacji skargowej¹⁰⁸. Istnienie związku o charakterze materialnym pomiędzy sytuacją faktyczną danego podmiotu, a normą lub normami prawa materialnego kształtującymi sprawę administracyjną – jest warunkiem przyznania podmiotowi legitymacji skargowej¹⁰⁹. Istnieje też pogląd odmienny, który wyraża się w tym, iż zawężenie rozumienia pojęcia „interes prawny” wyłącznie do przypadków, w których skarżący dysponuje interesem wywodzonym z przepisów prawa materialnego, pozbawiałoby szereg podmiotów konstytucyjnie zagwarantowanego prawa do sądu¹¹⁰. W starszym orzecznictwie¹¹¹ wywiedziono pogląd, że osoba, którą w decyzji podatkowej wskazano jako stronę, ale stroną *de facto* nie była, ma prawo wnieść, w ramach interesu prawnego, skargę do sądu administracyjnego. Z drugiej strony, sam fakt uznania podmiotu za stronę w postępowaniu administracyjnym i czynny udział tego podmiotu w postępowaniu nie musi przesądzać o posiadaniu przez taki podmiot legitymacji skargowej¹¹².

W związku z powyższymi wywodami, wyłączenie *a priori* możliwości uznania przedsiębiorstwa za stronę postępowania nie znajduje uzasadnienia. Każdy przypadek powinien być oceniany indywidualnie w kontekście danego stanu faktycznego. Powyższą argumentację zdaje się także potwierdzać pośrednio judykatura. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 27.02.2014 r.¹¹³ zajął stanowisko, iż art. 7 ust. 5 u.u.c.p.g. nie daje podstawy do nałożenia w drodze decyzji administracyjnej obowiązku zawarcia umowy – zarówno na wywóz nieczystości z szamba, ani tym bardziej z osadnika oczyszczalni ścieków. Skoro przepis nie daje uprawnienia do nałożenia obowiązku zawarcia jakiegokolwiek umowy, to tym bardziej przedsiębiorstwo jako wykonujące zadania publiczne powinno być żywo zainteresowane, aby faktyczny odbiorca odprowadzając ścieki czynił to na podstawie umowy i za wynagrodzeniem należnym przedsiębiorstwu zgodnie z przepisami u.z.z.w.i.o.ś. Za koniecznością udziału przedsiębiorstwa w takim postępowaniu przemawiają także względy dbałości o ochronę środowiska naturalnego i konieczność właściwego odprowadzenia ścieków bytowych i przemysłowych.

Niewykonanie decyzji może narazić właściciela nieruchomości na dolegliwość w postaci jej przymusowego wykonania – zgodnie z dyspozycją ust. 9 omawianego artykułu 5,

¹⁰⁸ Wyrok NSA z 8.10.2020 r., II OSK 592/20, LEX nr 3066903.

¹⁰⁹ Wyrok NSA z 13.11.2019 r., II OSK 3224/17, LEX nr 2778441.

¹¹⁰ Wyrok WSA w Gdańsku z 16.04.2020 r., II SA/Gd 112/20, LEX nr 2972328.

¹¹¹ Wyrok WSA w Warszawie z 27.01.2004 r., III SA 1617/02, OSP 2005, nr 11, poz. 128, LEX nr 157376.

¹¹² Wyrok WSA w Gliwicach z 3.07.2020 r., II SA/GI 108/20, LEX nr 3033049.

¹¹³ II SA/Bk 702/13, LEX nr 1513140.

który stanowi, iż wykonywanie decyzji, o której mowa w ust. 7, podlega egzekucji w trybie przepisów u.p.e.a. Powyższe wywody prowokują do postawienia pytania o praktyczny sposób, w jaki organ egzekucyjny będzie mógł „zmusić” właściciela do wykonania obowiązku przyłączenia?

W sytuacji istnienia w obrocie decyzji nakładającej obowiązek przyłączenia do sieci oraz biernej postawy właściciela nieruchomości (adresata decyzji), właściwy organ egzekucyjny będzie uprawniony do zastosowania dwóch środków ustawą przewidzianych, mianowicie: grzywny w celu przymuszenia¹¹⁴ lub wykonania zastępczego¹¹⁵. Zgodnie z art. 127 u.p.e.a. „Wykonanie zastępcze stosuje się, gdy egzekucja dotyczy obowiązku wykonania czynności, którą można zlecić innej osobie do wykonania za zobowiązanego i na jego koszt”. Niewątpliwie wykonanie przyłączenia nieruchomości do sieci jest obiektywnie możliwe do zlecenia przez organ wyspecjalizowanemu podmiotowi działającemu w branży kanalizacyjnej. Organ egzekucyjny dokona takiego zlecenia z wykorzystaniem formy dwustronnego i niewładczego działania¹¹⁶, albowiem w postępowaniu egzekucyjnym nie można nałożyć obowiązku na podmiot trzeci. Nakaz przyłączenia wynikający z decyzji nie stanowi więc sam w sobie podstawy do ingerencji w nieruchomość. Materialną podstawą do wejścia na nieruchomość jest istnienie w obrocie prawomocnego postanowienia o zastosowaniu wykonania zastępczego wydane w trybie art. 128 § 1 u.p.e.a. Warta odnotowania jest przy tym regulacja art. 131 u.p.e.a., który stanowi o tym, że zobowiązany może dochodzić swoich roszczeń, które ewentualnie powstałyby w toku nienależytego wykonywania robót bezpośrednio od wykonawcy, a nie od organu, który zlecał wykonywanie robót. Jest to regulacja alternatywna względem ogólnej zasady prawa cywilnego, wyrażonej w art. 429 k.c., dotyczącej tzw. winy w wyborze i możliwości dochodzenia roszczeń także względem podmiotu, w którego interesie działał sprawca szkody¹¹⁷. Godzi się jednak zauważyć, że w przypadku, w którym doszłoby do nienależytego wykonywania robót, to nie jest celowym pozywanie wykonawcy robót. Należy

¹¹⁴ Art. 119 § 1 u.p.e.a. stanowi, iż grzywnę w celu przymuszenia nakłada się, gdy egzekucja dotyczy spełnienia przez zobowiązanego obowiązku znoszenia lub zaniechania albo obowiązku wykonania czynności, a w szczególności czynności, której z powodu jej charakteru nie może spełnić inna osoba za zobowiązanego.

¹¹⁵ Art. 127 u.p.e.a. stanowi, iż wykonanie zastępcze stosuje się, gdy egzekucja dotyczy obowiązku wykonania czynności, którą można zlecić innej osobie do wykonania za zobowiązanego i na jego koszt.

¹¹⁶ J. Radwanowicz-Wanczewska, *Komentarz do art. 127 [w:] Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, wyd. II, red. D. R. Kijowski, Warszawa 2015, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587708407/426943/kijowski-dariusz-ryszard-red-ustawa-o-postepowaniu-egzekucyjnym-w-administracji-komentarz-wyd-ii?cm=URELATIONS>, (dostęp 10.11.2020 r.), LEX.

¹¹⁷ G. Karaszewski, *Komentarz do art. 429 [w:] Kodeks cywilny. Komentarz*, red. J. Ciszewski, P. Nazaruk, Warszawa 2019, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587804687/602127/ciszewski-gerzy-red-nazaruk-piotr-red-kodeks-cywilny-komentarz?cm=URELATIONS>, (dostęp 10.11.2020 r.), LEX.

pozwać podmiot, który zlecił ich wykonanie. Gmina będzie bowiem zawsze wypłacalna w przeciwieństwie do podmiotu prywatnego.

10. Obowiązki wynikające z u.z.z.w.i.o.ś.

Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków wprowadza podział obowiązków pomiędzy przedsiębiorcę przesyłowego a odbiorców usług. Ów podział dotyczy kwestii ponoszenia nakładów na budowę określonych kategorii urządzeń przesyłowych. W desygnacji pojęcia przedsiębiorcy przesyłowego mieści się pojęcie przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjnego, które ma definicję legalną w art. 2 ust. 4 u.z.z.w.i.o.ś. Zgodnie z treścią art. 15 ust. 1 u.z.z.w.i.o.ś przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane zapewnić budowę urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, ustalonych przez gminę w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, w zakresie uzgodnionym w wieloletnim planie rozwoju i modernizacji. Wieloletni plan rozwoju jest wewnętrznym planem przedsiębiorstwa, a nie planem publicznym gminy¹¹⁸. Sformułowanie z art. 21 ust. 1 u.z.z.w.i.o.ś. które stanowi, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne opracowuje wieloletni plan rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, będących w jego posiadaniu, jest niezrozumiałe w kontekście wykładni systemowej przepisów ustawy. Odczytując literalnie ten przepis, trzeba dojść do wniosku, że plan ma dotyczyć urządzeń, które *de facto* istnieją. Posiadanie jest bowiem stanem faktycznym. B. Rakoczy twierdzi, że wieloletni plan rozwoju i modernizacji nie powinien obejmować planowanych inwestycji, a jedynie działania dotyczące istniejących urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych¹¹⁹. Twierdzenie to jest jednak trudne do zrozumienia, bo przecież wiadomo, iż wieloletni plan ze swej istoty ma zakładać budowę nowych urządzeń. Jak inaczej bowiem mają rozwijać się systemy sieci, jak nie przez budowę coraz to nowych urządzeń do nowych odbiorców. Niemniej jednak, przepis wymaga nowelizacji w celu usunięcia tej wątpliwości.

W sporządzanym przez siebie planie przedsiębiorca przesyłowy powinien swoje cele inwestycyjne dostosowywać w miarę możliwości do ustaleń gminy w zakresie budowy (nie

¹¹⁸ J. Rotko, *Komentarz do art. 21 [w:] Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Komentarz*, P. Bojarski, W. Radecki, J. Rotko, Warszawa 2011, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587311786/109226/bojarski-pawel-radecki-wojciech-rotko-jerzy-ustawa-o-zbiorowym-zaopatrzeniu-w-wode-i-zbiorowym...?cm=URELATIONS>, (dostęp 10.11.2020 r.), LEX.

¹¹⁹ B. Rakoczy, *Znaczenie posiadania w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków*, ST 2012, nr 12, s. 58–65.

remontu lub konserwacji) urządzeń przesyłowych wod.-kan., które przewiduje się w odpowiednich miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

W szczególności w tym miejscu należy odpowiedzieć na pytanie, czy istnieje na gruncie u.z.z.i.o.ś. sankcja dla przedsiębiorcy przesyłowego za nieprzestrzeganie przez przedsiębiorstwo obowiązku zapewnienia budowy urządzeń wod.-kan? Analiza regulacji ustawowej wskazuje, że brak jest możliwości zastosowania sankcji prawnej niejako zmuszającej przedsiębiorcę do wybudowania urządzeń. Brak jest też przepisów natury prawno-karnej, które sankcjonowałyby bierność czy opieszałość przedsiębiorcy przesyłowego. Wydaje się, że jedyną istniejącą sankcją może być weryfikacja takiego przedsiębiorstwa z punktu widzenia opinii publicznej. W związku z powyższym podmioty prawa nie mogą wyartykułować skutecznego roszczenia o nakazanie budowy urządzenia, które przewiduje plan wieloletni.

Zagadnieniem, które warto rozważyć jest ocena roszczenia inwestora, który wybudował urządzenie przewidziane w planie wieloletnim, niejako za przedsiębiorcę wod.-kan. (np. wcześniej niż przewidywał to plan). Punktem wyjścia do oceny tego zagadnienia będzie w pierwszej kolejności stosunek umowny, jaki może łączyć inwestora z przedsiębiorstwem. Jeżeli taki istnieje, będzie on regulował zasady wzajemnych rozliczeń w zakresie przeniesienia własności urządzenia. Z samego faktu wybudowania przez inwestora urządzenia, które jest przewidziane w wieloletnim planie, przedsiębiorstwo nie będzie zobowiązane do zwrotu poniesionych kosztów budowy. Będzie tak wyłącznie w sytuacji, w której strony nie zwiążą się przed budową urządzenia umową cywilną, regulującą zasady wzajemnych rozliczeń, a przedsiębiorstwo włączy wybudowane urządzenie w skład swojego przedsiębiorstwa¹²⁰. Wtedy inwestor nabędzie roszczenie z art. 49 k.c.

Na gruncie u.z.z.w.i.o.ś. rozłożenie obowiązków na przesyłowego i właściciela nieruchomości wydaje się równomierne i uzasadnione. Wobec tego należy przedstawić „kliniczny” przykład czynności faktycznych i prawnych, jakie i przez kogo muszą być wykonane, aby można było stwierdzić, iż nieruchomość jest przyłączona do sieci wodnej i kanalizacyjnej.

W pierwszej kolejności należy ustalić na kim ciąży obowiązek budowy sieci przesyłowych, do których to sieci mogą być przyłączane „przyłącza”. Ustawa w art. 5 ust.1 stanowi, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ma obowiązek zapewnić zdolność

¹²⁰ Art. 49 § 2 k.c. operuje zwrotem „chyba że w umowie strony postanowiły inaczej”

posiadanych urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych do realizacji dostaw wody w wymaganej ilości i pod odpowiednim ciśnieniem oraz dostaw wody i odprowadzania ścieków w sposób ciągły i niezawodny, a także zapewnić należyłą jakość dostarczanej wody i odprowadzanych ścieków. Zgodnie zaś z art. 15 ust. 1 u.z.z.w.i.o.ś. przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane zapewnić budowę urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych, ustalonych przez gminę w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, w zakresie uzgodnionym w wieloletnim planie rozwoju i modernizacji. Z powyższego wynika, że obowiązek budowy sieci jest obowiązkiem przedsiębiorstwa. Obowiązkiem przedsiębiorstwa jest także zadbanie o stan posiadanych sieci w taki sposób, aby było możliwe przyłączenie do nich kolejnych odbiorców. Jest to obowiązek ustawowy, choć bez wyraźniej sankcji ze strony ustawodawcy. Sieci przesyłowe mogą być także wybudowane przez podmioty z sektora prywatnego i przekazywane na zasadzie art. 49 k.c. na własność przedsiębiorstwa. Jest to jednak uprawnienie, z którego skorzystanie będzie możliwe w określonych stanach faktycznych, np. gdy przedsiębiorstwo nie będzie miało w planach budowy określonej „nitki” wodociągu, a podmiot trzeci będzie żywo zainteresowany budową danego urządzenia z własnych środków finansowych.

Po drugie, należy zauważyć, że obowiązek budowy przyłącza do sieci obciąża w całości właściciela nieruchomości przyłączanej. Wynika to z art. 15 ust. 2 u.z.z.w.i.o.ś., który stanowi, że realizację budowy przyłączy do sieci oraz studni wodomierzowej, pomieszczenia przewidzianego do lokalizacji wodomierza głównego i urządzenia pomiarowego zapewnia na własny koszt osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci. Przedsiębiorstwo przesyłowe w przypadku wykonania powyższego ma obowiązek przyłączyć taką nieruchomość do sieci.

Po trzecie, przedsiębiorstwo przesyłowe ma obowiązek zawrzeć umowę z podmiotem, którego nieruchomość została przyłączona do sieci. Obowiązek powyższy wynika z art. 6 ust. 2 u.z.z.w.i.o.ś., który stanowi, że przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane do zawarcia umowy o zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków z osobą, której nieruchomość została przyłączona do sieci i która wystąpiła z pisemnym wnioskiem o zawarcie umowy.

11. Wnioski

Po pierwsze, aktualna definicja urządzenia przesyłowego, która znajduje się w art. 49 § 1 k.c. jest definicją uniwersalną. Świadczy o tym użyty w przepisie zwrot „inne urządzenia

podobne”. Ustawodawca zdecydował się na ujęcie katalogu urządzeń przesyłowych w sposób otwarty. Rozwój technologii w zakresie przesyłu nie będzie prawdopodobnie wymagał zmiany treści tego przepisu przy jego celowościowej interpretacji. Niemniej jednak ustawodawca z przyczyn, których nie udało mi się wyjaśnić, zdecydował się odmiennie definiować szczególny rodzaj urządzenia przesyłowego, jakim jest przyłącze. Ustawodawca definicję przyłącza gazowego, ciepłego czy elektrycznego dookreśla w aktach rangi rozporządzeń, zaś definicję przyłącza wodociągowego i kanalizacyjnego wprowadza wprost do u.z.z.w.i.o.ś. Z drugiej strony, przyłącze wodociągowe, kanalizacyjne oraz pozostałe przyłącza są różnie definiowane przez ustawodawcę. Ma to zasadnicze znaczenie z punktu widzenia interesu właściciela nieruchomości, który zamierza przyłączyć nieruchomość do sieci wodociągowej lub kanalizacyjnej. Wnioskiem *de lege ferenda* powinno być stworzenie modelu jasnej definicji przyłącza oraz zasad, na jakich powinno być one realizowane. Nie ma dostatecznych argumentów przemawiających za tym, aby różnie definiować urządzenia przyłącza w kontekście tego, że ich funkcja jest taka sama – przesyłanie danego medium do końcowego odbiorcy. Próby uporządkowania tej materii projektodawca podejmował już w roku 2016. W projekcie kodeksu urbanistyczno-budowlanego z dnia 30 września 2016r¹²¹ w art. 349 § 2 p.k.u.b. zakładano ogólną definicję przyłącza bez rozróżnienia branżowego. Zaś w art. 350 § 1 p.k.u.b. przyjmowano, że budowa oraz przebudowa przyłącza jest obowiązkiem operatora sieci. Kwestię wejścia w skład przedsiębiorstwa planowano zaś rozwiązać w taki sposób, że z dniem uruchomienia przyłącze miało wchodzić w skład przedsiębiorstwa operatora sieci z mocy przepisu art. 350 § 2 p.k.u.b. O ile można poważnie zastanowić się nad proponowaną koncepcją ujednolicenia definicji przyłącza, o tyle zamierzenia projektodawców, co do przyznania przedsiębiorcom przesyłowym monopolu na budowę przyłączy budzą wątpliwości z punktu widzenia interesu ekonomicznego właściciela nieruchomości przyłączanej.

Po drugie wykazałem, że pojęcie przedsiębiorcy przesyłowego jest powszechnie używane przez doktrynę i judykaturę, zaś definicji tego rodzaju przedsiębiorcy brak jest w k.c. Regulacje k.c. zawierają jedynie definicję przedsiębiorcy w ujęciu podmiotowym i funkcjonalnym¹²². Nie jest to oczywiście wadliwe działanie ustawodawcy i nie stanowi to o

¹²¹ Projekt ustawy Kodeks urbanistyczno-budowlany nr UD 135, dostępny na stronie: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12290463>, (dostęp 22.11.2020 r.), zwany: p.k.u.b.

¹²² Por. P. Piniór, *Komentarz do art. 43¹ [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna (art. 1-125)*, red. M. Fras, M. Habdas, Warszawa 2018, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587748130/545570/fras-mariusz-red-habdas-magdalena-red-kodeks-cywilny-komentarz-tom-i-czesc-ogolna-art-1-125?cm=URELATIONS>, (dostęp 22.11.2020 r.), LEX; P. Nazaruk, *Komentarz do art. 43¹ [w:] Kodeks cywilny. Komentarz*, red. J. Ciszewski, Warszawa 2019, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587804251/601691/ciszewski-jerzy-red-nazaruk-piotr-red-kodeks-cywilny-komentarz?cm=URELATIONS>, (dostęp 22.11.2020), LEX; A. Janiak, *Komentarz do art. 43¹*

konieczności zmiany prawa w tym zakresie. Pojęcie przedsiębiorcy przesyłowego jest bardzo pojemne, gdyż w szczególnych okolicznościach takimi podmiotami mogą być gminy. Można postawić tezę, że pojęcie to stało się częścią języka prawniczego i jest używane w celu określenia podmiotu, który prowadzi działalność w zakresie przesyłu wody, ścieków, energii elektrycznej, gazu, energii cieplnej, etc.

Po trzecie, w związku z postawionym problemem badawczym podjąłem próbę zdefiniowania pojęć takich jak: interes przedsiębiorcy przesyłowego, interes właściciela nieruchomości oraz interes publiczny. Zdefiniowanie tych pojęć miało na celu ustalenie jakie elementy czy też wartości składają się na poszczególne interesy. Doszedłem do wniosku, że zarówno na interes przedsiębiorcy jak i właściciela nieruchomości podczas pozyskiwania tytułu prawnego do nieruchomości na potrzeby przesyłowe nie składają się tylko uprawnienia czy roszczenia. Podmioty te mają lub mogą mieć także obowiązki, które stanowią o ich „interesie”. Z kolei, definicja pojęcia interesu publicznego doczekała się szeregu publikacji naukowych i orzeczeń sądów w tej materii, stąd też doszedłem do wniosku, że pozyskiwanie tytułu prawnego do budowy urządzeń przesyłowych będzie w znakomitej większości przypadków realizacją interesu publicznego.

Poprzez interes przedsiębiorcy przesyłowego rozumiem uprawnienie (po spełnieniu prawem przewidzianych warunków) do budowy urządzenia przesyłowego na nieruchomości, dokonywane w celach zarobkowych, które może być realizowane z wykorzystaniem przymusu administracyjnego, z zastrzeżeniem wykonania przez tego przedsiębiorcę obowiązków prawem przewidzianych po zakończeniu realizacji inwestycji. Skoro przedsiębiorca przesyłowy może posiadać interes faktyczny (ekonomiczny) w doprowadzeniu do budowy urządzenia przesyłowego, to zamiar doprowadzenia do przymusowej realizacji tego interesu przejawia się w tym, że przedsiębiorca może powołać się na posiadanie interesu prawnego, wynikającego z art. 124 u.g.n. W większości przypadków interes prawny przedsiębiorcy przesyłowego będzie mieścił się także w pojęciu realizacji interesu publicznego. Będzie tak dlatego, że potrzeba realizacji nowych inwestycji sieciowych, zgodnie z doktryną i orzecznictwem, jest uznawana za inwestycję celu publicznego.

Interesem właściciela nieruchomości będzie, co do zasady jego uprawnienie do zakwestionowania dopuszczalności budowy urządzenia przesyłowego na nieruchomości, zaś w

[w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna*, wyd. II, red. A. Kidyba, Warszawa 2012 r., <https://sip.lex.pl/#/commentary/587244817/128066/kidyba-andrzej-red-kodeks-cywilny-komentarz-tom-i-czesc-ogolna-wyd-ii?cm=URELATIONS>, (dostęp 22.11.2020 r.), LEX.

sytuacji budowy urządzenia, będzie to uprawnienie do uzyskania odpowiedniego odszkodowania, mającego zrekompenzować uszczerbek w jego majątku. Pisząc „co do zasady”, mam na myśli to, że w określonych sytuacjach właścicielowi nieruchomości może zależeć na obciążeniu jego nieruchomości urządzeniem przesyłowym. Będą to przypadki nieliczne, ale hipotetycznie możliwe do wystąpienia. W związku z tym, interes właściciela nieruchomości może przejawiać się w różny sposób i może być różnie definiowany, w zależności od indywidualnego stanu faktycznego i tego, co w danym momencie jest dla właściciela korzystniejsze. Można nawet stwierdzić, że interes właściciela nieruchomości może wyrażać się w negatywnej ocenie względów estetycznych, związanych ze zlokalizowaniem urządzenia przesyłowego na nieruchomości. Jednakże w tych przypadkach, realizacja interesu właściciela sprowadzi się do możliwości podnoszenia tego argumentu w sprawie ustalania wysokości odszkodowania za ustanowienie służebności¹²³ – czyli *de facto* ochrony interesu majątkowego. Ingerencja w prawo własności ze strony przedsiębiorcy przesyłowego skutkuje dla właściciela nieruchomości uruchomieniem szeregu „bezpieczników” prawnych, z których może on korzystać, dbając o swój interes majątkowy. Interes prawny właściciela nieruchomości podlega więc ochronie w takim stopniu, który formalnie gwarantuje mu przywrócenie ekwiwalentności. W szczególnych przypadkach właściciel nieruchomości może mieć także obowiązek do pozyskania tytułu prawnego do nieruchomości na potrzeby budowy urządzenia przesyłowego.

Po czwarte, wykazałem, że gmina (działająca także jako przedsiębiorca przesyłowy) ma obowiązek wykonywania zadań w zakresie zadań objętych dyspozycją art. 7 ust. 1 u.s.g., lecz obowiązek ten może być wykonywany na różne sposoby i w różnych formach prawnych. Obowiązek zapewnienia budowy urządzeń nie może być jednak przedmiotem roszczenia cywilnego, wywodzonego wprost z regulacji u.s.g. czy u.z.z.w.i.o.ś. W mojej ocenie nie ma takich (skutecznych) instrumentów prawnych, które pozwoliłyby na „przymuszenie” przedsiębiorcy przesyłowego do wybudowania urządzeń.

Po piąte, ustaliłem, że o ile przedsiębiorstw przesyłowych nie można zmusić do budowy urządzeń przesyłowych, to na mocy u.u.c.p.g. prawo takie przysługuje organowi administracji publicznej, względem właściciela nieruchomości, która nie jest przyłączem do sieci kanalizacji sanitarnej. Jest to problematyka, która nabiera jeszcze większego znaczenia, jeżeli zwrócimy uwagę na niejednoznaczne rozumienie definicji przyłącza kanalizacyjnego. Spór idzie tu

¹²³ Por. postanowienie SN z dnia 8 lutego 2013 r. IV CSK 317/12, LEX nr 1308150, postanowienie SO w Gliwicach z 25.09.2019 r., III Ca 806/18, LEX nr 2741678, postanowienie SO w Kielcach z 23.11.2016 r., II Ca 404/16, LEX nr 2185442.

przecież o to, czy w sytuacji nakazu przyłączenia nieruchomości do sieci, właściciel będzie zobowiązany do pozyskania tytułu prawnego do gruntu oraz pokrycia kosztów budowy urządzenia przesyłowego, w zakresie wykraczającym poza granice swojej nieruchomości. W mojej ocenie, odpowiadając na to pytanie należy posłużyć się oceną prawną dokonaną przez przywołaną już uchwałę SN składu siedmiu z dnia 22 czerwca 2017 r. Zgodnie z tą definicją właściciel nieruchomości będzie zobowiązany do wybudowania przyłącza także poza granicami swojej nieruchomości. Konsekwentnie będzie też musiał ponieść koszty związane z pozyskaniem tytułu prawnego do gruntu poza granicami swojej nieruchomości. Nie można wszak tracić z pola widzenia odrębnej argumentacji, która inaczej rozumie definicję przyłącza kanalizacyjnego.

Rozdział II

Pozyskiwanie tytułu prawnego do nieruchomości w aspekcie historycznych regulacji prawnych

1. Wprowadzenie

Odniesienie się w rozprawie doktorskiej do aktów prawnych o znaczeniu historycznym zawsze powinno zawierać uzasadnienie. W przypadku przedmiotowej rozprawy analiza i ocena aktów historycznych, a przede wszystkim skutków prawnych płynących z decyzji czy innych aktów administracyjnych wydawanych na podstawie ich stosowania, jest istotna z punktu widzenia postawionych przeze mnie hipotez badawczych. Analiza i ocena relacji skutków prawnych wywoływanych przez akt wydany na podstawie ustaw historycznych dla roszczeń cywilnoprawnych jest swoistym „kręgosłupem”, na którym rozprawa jest oparta. Wpływ, jaki wywiera na prawa podmiotowe właścicieli nieruchomości i przedsiębiorców przesyłowych akt administracyjny wydany kilkadziesiąt lat temu, jest warty zbadania. Cele publiczne realizowane były przez administrację państwową od początku jej powstania. Na przestrzeni ostatniego stulecia polskiego ustawodawstwa obserwować będziemy sytuacje, w których państwo, wykonując zadania publiczne w zakresie budowy urządzeń przesyłowych, stworzyło instrumenty prawne umożliwiające ich realizację. Czym innym będzie wymiar praktyczny realizacji tych zadań, w szczególności w latach „głębokiego socjalizmu”, gdy państwo wywłaszczało nieruchomości na cele związane z budową urządzeń przesyłowych bez zachowania należytej procedury, wypłaty odszkodowania nie wspominając już o zachowaniu zasady proporcjonalności. Dziś, te wartości stanowią konstytucyjną przesłankę wyłączenia lub ograniczenia własności nieruchomości. Bardzo dużą rolę, jak nie kluczową, w sprawie oceny skutków prawnych aktów administracyjnych odgrywać będzie judykatura, której często kontrowersyjne orzeczenia, godzić mogą częściej w prawa właścicieli nieruchomości niż przedsiębiorców przesyłowych. W związku z tym, że sądy powszechne, rozpoznając sprawy sporne, często kierują się przy wydawaniu swych orzeczeń liniami orzecznictwami sądów apelacyjnych czy też SN, zagadnienie nabiera jeszcze większego znaczenia i zasługuje na analizę, ocenę oraz wnioski.

W związku z powyższym, w tej części pracy moim zadaniem będzie, po pierwsze, odszukanie tych historycznych aktów prawnych, które mają związek z problematyką pozyskiwania tytułu prawnego do nieruchomości na potrzeby przesyłowe. W ramach tej części pracy nakreślę także kontekst uwarunkowań konstytucyjnych, panujących w okresach obowiązywania analizowanych aktów prawnych.

Po drugie, ustalę na jakich zasadach określone podmioty mogły nabywać prawa do nieruchomości. Czy był to wyłączenie tryb wywłaszczeniowy, czy też może istniały instytucje zbliżone do dzisiejszej regulacji art. 124 ust. 1 u.g.n.

Po trzecie, przeanalizuję standard ochrony prawa własności w poszczególnych, historycznych rozwiązaniach prawnych.

Po czwarte, w sposób szczególny skoncentruję się na przeanalizowaniu charakteru prawnego decyzji ograniczających własność wydanych na podstawie art. 35 u.z.t.w.n. i art. 70 u.g.g.w.n. oraz różnic pomiędzy nimi. Dokonam tego z racji, że ich skutki są przedmiotem wielu orzeczeń sądów powszechnych na kanwie spraw spornych pomiędzy przedsiębiorcami przesyłowymi a właścicielami nieruchomości.

2. Uwarunkowania konstytucyjne

Czasookres analizy unormowań konstytucyjnych, w zakresie prawa wywłaszczeniowego na potrzeby budowy urządzeń przesyłowych, należy oznaczyć od daty obowiązywania tzw. Konstytucji marcowej¹²⁴, właściwie: ustawy z dnia 17 marca 1921 r. W art. 99 Konstytucji marcowej postanowiono, że Rzeczpospolita Polska uznaje wszelką własność, czy to osobistą poszczególnych obywateli, czy to zbiorową związków obywateli, instytucji, ciał samorządowych i wreszcie samego Państwa, jako jedną z najważniejszych podstaw ustroju społecznego i porządku prawnego, oraz poręcza wszystkim mieszkańcom, instytucjom i społecznościom ochronę ich mienia, a dopuszcza tylko w wypadkach, ustawą przewidzianych, zniesienie lub ograniczenie własności, czy to osobistej, czy to zbiorowej, ze względów wyższej użyteczności, za odszkodowaniem. Tylko ustawa może postanowić, jakie dobra i w jakim zakresie, ze względu na pożytek ogółu, mają stanowić wyłącznie własność Państwa, oraz o ile prawa obywateli i ich prawnie uznanych związków do swobodnego użytkowania ziemi, wód, minerałów i innych skarbów przyrody – mogą, ze względów publicznych, doznać ograniczenia.

¹²⁴ Dz. U. z 1921 r. Nr 44 poz. 267.

Warto zwrócić uwagę na konstrukcyjne elementy wyłączenia opisane w ustawie zasadniczej, które stanowiły część porządku prawnego do końca lat czterdziestych XX wieku. Po pierwsze, wyłączenie było dopuszczalne, gdy ustawa tak stanowi. Po drugie, dokonywane miało być ze względu wyższej użyteczności. Po trzecie, za odszkodowaniem. Warto zwrócić uwagę, że artykuł 99 Konstytucji marcowej nie przewidywał przesłanki niezbędności wyłączenia dla realizacji celu. Można wnioskować, że nawet gdyby cel publiczny mógł być zrealizowany w inny sposób i tak można było zastosować wyłączenie.

Na szczególną uwagę zasługuje zdanie drugie art. 99 Konstytucji marcowej. W tym zakresie ustawa konstytucyjna odnosiła się nie do wyłączenia sensu *stricte*, lecz do ograniczenia praw do nieruchomości. Prawo własności można uznać za „prawo obywateli” o którym mowa w tym przepisie. Ograniczenie praw do nieruchomości mogło być uregulowane tylko w materii rangi ustawowej, zaś warunkiem stosowania ograniczenia było istnienie przesłanki „względów publicznych” czyli innymi słowy – celu publicznego¹²⁵.

Skoro Konstytucja marcowa obowiązywała do dnia 23 kwietnia 1935 r. powstaje pytanie o relację pomiędzy jej treścią a analizowanym w dalszej części rozprawy rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 września 1934 r.¹²⁶. Prawo o postępowaniu wyłączeniowym (pisownia oryginalna, zwane dalej p.p.w) zawierało regulację dotyczące materii wyłączeniowej, także w zakresie budowy urządzeń przesyłowych. Ogólnie, rozporządzenie jako źródło prawa nie było co do zasady zrównane z ustawą, a pozostawało aktem niższego rzędu w stosunku do ustawy. Konstytucja marcowa przewidywała jednak, iż ustawa może upoważnić Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, w czasie i w zakresie, przez tę ustawę wskazanym, jednakże z wyjątkiem zmiany konstytucji. Stąd też na mocy ustawy z dnia 15 marca 1934 r. o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy¹²⁷, Prezydent wydał wskazane prawo o postępowaniu wyłączeniowym jako rozporządzenie z mocą ustawową.

Regulacja art. 99 Konstytucji marcowej pozostała w mocy zgodnie z przepisami przejściowymi nowej konstytucji, zwanej Konstytucją kwietniową z dnia 23 kwietnia 1935 r.¹²⁸ Na mocy art. 81 Konstytucji kwietniowej postanowiono, iż uchyla się ustawę z dnia 17 marca

¹²⁵ Por. P. Kociubiński, *Powojenne przekształcenia własnościowe w świetle konstytucji*, Warszawa 2013, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369274964/186088>, (dostęp 30.11.2020r.), LEX.

¹²⁶ Dz.U. z 1934 r. Nr 86, poz. 776.

¹²⁷ Dz.U. z 1934 r. Nr 28, poz. 221.

¹²⁸ Dz.U. z 1935 r. Nr 30, poz. 227.

1921 r. wraz ze zmianami wprowadzonymi ustawą z dnia 2 sierpnia 1926 r., z wyjątkiem art. 99, 109–118 oraz 120.

Dnia 19 lutego 1947 r. uchwalono ustawę o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej¹²⁹, zwaną Małą Konstytucją. Z momentem jej wejścia w życie, tj. z dniem 20 lutego 1947 r. i obowiązywania do dnia 22 lipca 1952 r.¹³⁰, kwestie wywłaszczenia wydają się być uregulowane w art. 1 Małej Konstytucji w oparciu o „podstawowe założenia Konstytucji z dnia 17 marca 1921 r.”. Chociaż przywołany akt (Mała Konstytucja) żadnym z postanowień nie odnosił się do kwestii (przesłanek dopuszczalności) wywłaszczenia, to można przyjąć, że w desygnacie pojęcia „podstawowych założeń” konstytucji marcowej zawierają się przepisy, odnoszące się do wywłaszczenia nieruchomości. Niemniej jednak należy zwrócić uwagę, że kwestia interpretacji postanowień Małej Konstytucji nie jest sprawą oczywistą. Na kilka sposobów interpretacji relacji pomiędzy małą konstytucją a konstytucją marcową zwracają uwagę W. Skrzydło i W. Zakrzewski¹³¹. Z jednej strony autorzy wskazują na interpretację o obowiązywaniu w całości zapisów ustawy zasadniczej z 1921 r., z drugiej zaś strony, wskazują na koncepcję obowiązywania wyłącznie podstawowych demokratycznych założeń, jakie niosła za sobą Konstytucja marcowa. Faktem jednak jest, że w Małej Konstytucji z 1947 r. nie znalazły się wprost przepisy odnoszące się do wywłaszczenia nieruchomości za odszkodowaniem – jako fundamentalnego prawa jednostki. Końcowo należy jednak wskazać, że ochrona praw jednostki przy wywłaszczeniu istniała, choć nie była wprost wyrażona w Małej Konstytucji. W miarę upływu czasu fikcyjną okazała się jednak zapowiedź realizacji podstawowych praw i wolności gwarantowanych Konstytucją marcową¹³².

Próżno doszukać się w Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalonej przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r.¹³³ regulacji dotyczących ochrony prawa własności w przypadku wywłaszczenia nieruchomości. Zgodnie z art. 12 Konstytucji PRL, Polska Rzeczpospolita Ludowa Polska Rzeczpospolita Ludowa uznaje i ochrania na podstawie obowiązujących ustaw indywidualną własność i prawo dziedziczenia ziemi, budynków i innych środków produkcji należących do chłopów, rzemieślników i chałupników. O ile Konstytucja

¹²⁹ Dz. U. z 1947 r. Nr 18, poz. 71.

¹³⁰ Mała Konstytucja z 1947 roku przestała obowiązywać z wejściem w życie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalonej przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. (Dz.U. z 1952 r. Nr 33, poz. 232) oraz Ustawy konstytucyjnej z dnia 22 lipca 1952 r. – Przepisy wprowadzające Konstytucję Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. z 1952 r. Nr 33, poz. 233).

¹³¹ W. Skrzydło, W. Zakrzewski, *Mała Konstytucja z dnia 19 lutego 1947 r. – geneza i znaczenie*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego, nr 3 (11), 2012, s. 16–17.

¹³² Ibid, s. 17.

¹³³ Dz. U. z 1952 r. Nr 33, poz. 232.

PRL z założenia chroniła własność indywidualną, to nie zdecydowano się na ustanowienie bezpieczników w postaci dopuszczalności wywłaszczenia wyłącznie na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Teoretycznie, państwo mogło wywłaszczyć każdą nieruchomość.

3. Dekret Naczelnika Państwa w przedmiocie przepisów tymczasowych o wywłaszczeniu przymusowym na użytek dróg żelaznych i innych dróg komunikacyjnych lądowych i wodnych oraz wszelkich urządzeń użyteczności publicznej

Postępująca industrializacja w ośrodkach miejskich wymogła konieczność wprowadzenia stosownych regulacji prawnych. Zasady prawne dotyczące pozyskania gruntu pod budowę urządzeń służących do przesyłu mediów były przedmiotem zainteresowania polskiego ustawodawcy już w 20-leciu międzywojennym. Model w jakim realizowano inwestycje sieciowe opierał się zasadniczo na procesie wywłaszczeniowym sensu *stricte*. Pozyskanie tytułu prawnego do nieruchomości odbywało się także zgodnie z prawem prywatnym obowiązującym na danym terenie w trybie swobody umów¹³⁴. Do czasu wejścia w życie p.p.w. z 1934 r. w Polsce istniały tzw. ustawy dzielnicowe regulujące problematykę wywłaszczenia. Przykładowo na ziemiach byłego zaboru rosyjskiego był to Dekret Naczelnika Państwa z dnia 7 lutego 1929 r.¹³⁵, a na ziemiach byłej dzielnicy pruskiej – pruska ustawa z dnia 11 czerwca 1874 r.¹³⁶ W zaborze austriackim obowiązywała ustawa z 18 lutego 1818 r., jednakże, jak pisze F. Zadrowski, ustawa „obejmowała wywłaszczenie na rzecz budowy i eksploatacji kolei, ale w braku ogólnej ustawy wywłaszczeniowej stosowana była we wszystkich przypadkach wywłaszczenia”¹³⁷.

Pierwszym aktem prawnym mogącym mieć znaczenie z punktu widzenia tematu rozprawy, a także skutków prawnych związanych z umieszczeniem urządzenia przesyłowego na nieruchomości był dekret z 1919 r. w przedmiocie przepisów tymczasowych o wywłaszczeniu przymusowym na użytek dróg żelaznych i innych dróg komunikacyjnych lądowych i wodnych oraz wszelkich urządzeń użyteczności publicznej¹³⁸. E. Lemańska podkreśla, że był to najwcześniejszy polski akt prawny regulujący problematykę

¹³⁴ Por. Z. Dziembowski *Podręcznik w sprawie wywłaszczenia zawierający obszernie omówienie ustawy z dnia 20 marca 1908 r., tekst odnośnych prawnych przepisów oraz wyciągi z ważniejszych wyroków sądu rzeszy*, Poznań, 1908, s. 24, źródło: <http://mars.cbr.edu.pl:8080/dlibra/doccontent?id=1377>, (dostęp 24.11.2020 r.), gdzie autor wskazuje na fakt zawierania umów cywilnych (ugód) nazywanych „dobrowolną sprzedażą”.

¹³⁵ Dz. Pr. Nr. 14/1919 poz. 162.

¹³⁶ F. Zadrowski, *Prawo o postępowaniu wywłaszczeniowym*. Komentarz, Warszawa 1935 r. s. 4.

¹³⁷ Op cit. s. 2.

¹³⁸ Dz. Praw P. Pol.1919.14.162.

wywłaszczenia¹³⁹. A. Zasadzka stwierdza, że dekret ten wzorowany był na prawie rosyjskim, m.in. na ustawie z 19 maja 1887 r. – Zbiór praw, a także na postanowieniu Namiestnika Królewskiego z 24 sierpnia 1816 r. o zajmowaniu własności prywatnej na użytek publiczny¹⁴⁰. W powołanym dekrete z 1919 r. można odnaleźć przepisy stanowiące o zasadach budowy urządzeń przesyłowych. Art. 1 stanowił bowiem, iż przymusowe wywłaszczenie nieruchomości oraz czasowe ich zajęcie, lub ustanowienie na nich służebności, zarówno wywłaszczenie koniecznych materiałów na użytek dróg żelaznych i innych dróg komunikacyjnych lądowych i wodnych oraz wszelkich urządzeń użyteczności publicznej może nastąpić tylko na mocy postanowienia Naczelnika Państwa, za słusznym i sprawiedliwym wynagrodzeniem (pisownia oryginalna – przyp. M.P).

Należy opowiedzieć się za stanowiskiem, iż w zakresie pojęciowym „urządzeń użyteczności publicznej” mieściły się co do zasady urządzenia w późniejszym ustawodawstwie nazwane urządzeniami przesyłowymi na mocy pr. rzecz z 1946 r., które stanowiło (art. 8 pr. rzecz), iż urządzenia służące do doprowadzania lub odprowadzania wody, pary, gazów, prądu elektrycznego, oraz inne urządzenia podobne, połączone z nieruchomością, nie będą uważane za jej części składowe, jeżeli wchodzi w skład przedsiębiorstwa lub zakładu. Nie ma przesłanek, aby postawić tezę o tym, iż urządzenia przesyłowe były wyłączone spod reżimu dekretu z 1919 r., w szczególności zważywszy na fakt, iż z istoty urządzenia przewodzącego dane medium dla większej ilości odbiorców zawsze będzie możliwe nadanie mu przymiotu urządzenia użyteczności publicznej (np. rynsztok na początku XX wieku bądź wodociąg). Decydujące jest tu moim zdaniem kryterium celu.

Postępowanie administracyjne opisane w dekrete z 1919 r. w art. 4 określało tryb rokowań koniecznych do przeprowadzania z właścicielem nieruchomości przez podmiot wnioskujący o wywłaszczenie. Przepisy wprowadzały zasadę negocjacji w celu dobrowolnego nabycia nieruchomości pomiędzy jednostką a instytucją, na rzecz której wywłaszczenie miało nastąpić. Powyższa konwencja pierwszeństwa umowy cywilnej przed realizowaniem przymusu państwowego w postaci wywłaszczenia w przypadku zakończenia negocjacji bez porozumienia utrzymana jest przez obecnie obowiązujące regulacje u.g.n. w zakresie, w jakim ustawa ta wprowadza pojęcie obowiązku przeprowadzenia „rokowań” przed wywłaszczeniem lub

¹³⁹ E. Lemańska, *Przedawnienie roszczeń związanych z wywłaszczaniem nieruchomości*, Warszawa 2014, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369297885/202892/lemanska-elzbieta-przedawnienie-roszczen-zwiazanych-z-wywlaszczaniem-nieruchomosci?cm=RELATIONS>, (dostęp 29.10.2020 r.), LEX.

¹⁴⁰ M. Zasadzka. *W kwestii przedmiotu i zakresu wywłaszczenia*, w: *Przegląd Prawa Publicznego* nr 2/2010, s. 42–43.

ograniczeniem prawa własności nieruchomości. Powyższy dekret z 1919 r. mógł stanowić podstawę do wywłaszczenia nieruchomości, czasowego ich zajęcia oraz ustanowienia służebności na potrzeby budowy urządzeń, które w art. 1 określone zostały pod pojęciem urządzeń użyteczności publicznej. Analiza kilkudziesięciu indywidualnych aktów wydanych przez organy państwa na tle art. 1 dekretu prowadzi do wniosku, że przypadki wywłaszczeń nieruchomości były dokonywane w związku z potrzebą budowy lub rozbudowy kolei¹⁴¹, budowy cmentarzy¹⁴², obiektów wojskowych¹⁴³ oraz urządzeń wodociągowych¹⁴⁴.

Przesłanki czasowego zajęcia nieruchomości oraz zasady wypłaty odszkodowania z tego tytułu zostały określone w art. 21–29 dekretu z 1919 r. Co do przymusowego ustanowienia służebności na nieruchomości, poza ujęciem tej instytucji w art. 1, dalej w swej treści dekret nie precyzował, na czym owe ustanowienie prawa miałyby polegać. Można domyślać się, iż był to pewien rodzaj służebności publicznej.

4. Ustawa elektryczna

Na mocy postanowień u.el. przewidziano wywłaszczenie nieruchomości na potrzeby związane z pozyskaniem tytułu prawnego do gruntu oraz czasowe zajęcie nieruchomości jako odrębną instytucję. Art. 10 u.el. stanowił, że nieruchomości, stale lub czasowo potrzebne do budowy i utrzymania zakładów elektrycznych użyteczności publicznej, mogą być nabyte drogą wywłaszczenia lub czasowo zajęte. Niemniej jednak u.el. przewidywała także prawo do korzystania z gruntu z mocy samej ustawy. Potwierdzała to treść art. 8 u.el. stanowiąc, że zakładom elektrycznym, działającym na mocy uprawnienia (art. 1), oraz zakładom elektrycznym państwowym przysługuje prawo korzystania zgodnie z planami, zatwierdzonemi (pisownia oryginalna – przyp. M.P) przez wojewodę (Komisarza Rządu na m. st. Warszawę), z dróg publicznych tak kołowych, jako też wodnych i żelaznych, z ulic i placów publicznych oraz za odszkodowaniem z posiadłości państwowych, gminnych i prywatnych w celu prowadzenia przewodów nad lub pod ziemią, ustawiania stacji transformatorów i innych tego rodzaju urządzeń, umocowywania przewodów i wsporników na ścianach i dachach budynków, oraz obcinania gałęzi drzew, rosnących w pobliżu przewodów (...). W przypadku zamiaru korzystania z gruntu prywatnego mogło się to odbyć wyłączenie za odszkodowaniem, które w pierwszej kolejności miało być ustalone na mocy porozumienia stron. W przypadku braku

¹⁴¹ Por. Dz. U. z 1927 r., Nr 90, poz. 807 ze zm., Dz. U. z 1926 r. Nr 106, poz. 611.

¹⁴² Dz. U. z 1927 r. Nr 111, poz. 939, Dz.U. z 1926 r. Nr 101, poz. 583.

¹⁴³ Dz. U. z 1927 r. Nr 100, poz. 864. Dz.U. z 1925 r. Nr 94 poz. 664.

¹⁴⁴ Dz. U. z 1921 r. Nr 69, poz. 450.

uzgodnienia, podmiot uprawniany mógł korzystać z nieruchomości (art. 8 zd. trzecie u.el) zaś strona zachowywała prawo do ustalenia odszkodowania w trybie sądowym (art. 8 zd. drugie u.el.).

Regulacja ustawowa zachowywała najwyższe standardy ochrony prawa własności, gdyż przewidywała obowiązek ustalenia przez wojewodę odszkodowania za wywłaszczenie lub czasowe zajęcie nieruchomości na podstawie opinii niezależnych rzeczoznawców (art. 10 zd. drugie u.el). Strona niezadowolona z wysokości ustalonego odszkodowania mogła kwestionować jego wysokość przed sądem.

Co ciekawe art. 9 u.el. stanowił, że za szkody i nieszczęśliwe wypadki, spowodowane urządzeniami elektrycznymi, odpowiada przedsiębiorca, eksploatujący zakład elektryczny, jeśli nie udowodni, że szkoda lub wypadek nastąpiły z winy poszkodowanego lub osoby trzeciej, albo zostały wywołane siłą wyższą. Była to zatem regulacja znana także dzisiaj w prawie cywilnym¹⁴⁵ w zakresie, w jakim odnosi się od odpowiedzialności przedsiębiorcy przesyłowego na zasadzie ryzyka. Końcowo wypada zauważyć, że u.el obowiązywała do dnia 8 czerwca 1962 r. pokrywała się częściowo z czasem obowiązywania u.p.e.

5. Ustawa wodna

Już w 20-leciu międzywojennym istniały rozwiązania prawne dedykowane dla przedsiębiorców działających w branży wodociągowo-kanalizacyjnej. Zamierzający uzyskać tytuł prawny do gruntu, na potrzeby przesyłowe, mogli wykorzystać regulację znajdującą się w art. 124 u.w. Na podstawie tego przepisu przedsiębiorstwo, które zajmowało się odprowadzaniem ścieków bądź doprowadzaniem wody mogło doprowadzić do ustanowienia ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości. Ograniczenie mogło polegać na ustanowieniu służebności i „obciążenia prawa własności gruntów i wód płynących, potrzebnych do wykonania przedsiębiorstwa” lub też w przypadku, gdy sama służebność okazałaby się niewystarczająca, ograniczenie mogło polegać na odstąpieniu od gruntu (wywłaszczenie). U.w. zachowywała standard ochrony prawa własności poprzez określenie w art. 124 u.w. prawa do słusznego odszkodowania za ograniczenie prawa własności nieruchomości. Właściciel nieruchomości na mocy art. 126 ust. 1 u.w. posiadał także prawo do żądania, by przedsiębiorca zamiast ustanowienia służebności nabył na własność potrzebne dla urządzeń gruntu. Zgodnie

¹⁴⁵ Por. art. 435 § 1 k.c. który stanowi, że „Prowadzący na własny rachunek przedsiębiorstwo lub zakład wprawiany w ruch za pomocą sił przyrody (pary, gazu, elektryczności, paliw płynnych itp.) ponosi odpowiedzialność za szkodę na osobie lub mieniu, wyrządzoną komukolwiek przez ruch przedsiębiorstwa lub zakładu, chyba że szkoda nastąpiła wskutek siły wyższej albo wyłącznie z winy poszkodowanego lub osoby trzeciej, za którą nie ponosi odpowiedzialności”.

zaś z ust. 2 przywołanego wyżej przepisu, miał prawo do żądania wykupienia całego gruntu, gdy jego pozostała część nie mogła być używana według swego dotychczasowego przeznaczenia. W aktualnym ustawodawstwie problematykę tę określa się mianem nabycia tzw. „resztówek”¹⁴⁶. Jednocześnie u.w. wyłączała co do zasady z możliwości obciążania nieruchomości służebnością bądź jej wywłaszczenia: budynki, podwórza, ogrody i cmentarze. Wyjątkowo wydawanie orzeczeń o wywłaszczeniu powyższych nieruchomości mogło być dokonane zgodnie z art. 186 ust. 5 u.w.

Przy okazji poszukiwania najdawniejszych aktów prawnych, związanych z problematyką pozyskania gruntu pod budowę urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych, można przywołać Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 marca 1928 r. o usuwaniu nieczystości i wód opadowych¹⁴⁷, z którego wynikało, iż budowa i utrzymanie sieci kanalizacyjnych stanowiła wyłączne prawo gmin, które mogło być wyjątkowo scedowane na podmiot trzeci¹⁴⁸. Podobnie, jak obowiązkiem gmin była budowa urządzeń wodociągowych przeznaczonych do użytku publicznego¹⁴⁹. Regulacje te nie zawierały jednak ścisłych wytycznych dotyczących zasad pozyskania tytułu do nieruchomości. Stanowiły ogólnie o obowiązkach i prawach, które były konkretyzowane poprzez poszczególne przepisy wywłaszczeniowe.

6. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej prawo o postępowaniu wywłaszczeniowym

Analizowany akt prawny regulował procedurę wywłaszczeniową na terenie całego państwa, zaś nie odnosił się do dziedziny materialnych przepisów regulujących problematykę wywłaszczenia¹⁵⁰. W świetle art. 1 p.p.w. wywłaszczenie było dopuszczalne wyłącznie ze względów wyższej użyteczności, za odszkodowaniem, w przypadkach, w których przepis prawa przewidywał możliwość wywłaszczenia. W art. 2 p.p.w. dopuszczono wywłaszczenie zarówno nieruchomości, jak i materiałów niezbędnych do budowy urządzeń na cele obrony państwa, dróg lądowych i wodnych oraz kolei. Mogło ono polegać także na odjęciu prawa własności lub innych praw rzeczowych na nieruchomości albo na czasowym lub stałym

¹⁴⁶ Por. art. 13 ust. 3 specustawy drogowej.

¹⁴⁷ Dz. U. z 1939 r. Nr. 90, poz. 581.

¹⁴⁸ W. Radecki, *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 22–23.

¹⁴⁹ Por. art. 7 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 marca 1928 r. o zaopatrywaniu ludności w wodę. Dz. U. z 1928 r. Nr 32, poz. 310.

¹⁵⁰ F. Zadrowski, *Prawo o postępowaniu wywłaszczeniowym*, s. 5–6.

ograniczeniu praw rzeczowych na nieruchomości. Wywłaszczenie mogło wreszcie polegać na czasowym zajęciu nieruchomości.

Był to, od czasu ustaw z byłych zaborów, pierwszy polski akt traktujący o zasadach postępowania wywłaszczeniowego¹⁵¹. Regulacja ta zakładała odrębnie od dekretu z 1919 r., iż wywłaszczenie jest dopuszczalne wyłącznie ze względów wyższej użyteczności, za odszkodowaniem, w przypadkach, w których przepis prawa przewiduje możliwość wywłaszczenia. Można stwierdzić, iż zakres rzeczowy pojęcia „względów wyższej użyteczności” jest bardziej uniwersalny, aniżeli „wszelkich urządzeń użyteczności publicznej”, o których stanowił dekret z 1919 r. i powoduje możliwość podstawienia pod pojęcie „względu wyższej użyteczności” wielu stanów faktycznych. Jest to pojęcie szersze.

Pojęcie „wyższej użyteczności” w mojej ocenie jest synonimem dzisiejszego „celu publicznego”, o którym mowa w art. 6 u.g.n. Jednakże z punktu widzenia lokalizowania urządzeń przesyłowych na nieruchomościach kluczowe jest zastrzeżenie w treści p.p.w o dopuszczalności wywłaszczenia w przypadkach, w których przepis prawa przewiduje możliwość wywłaszczenia, dlatego celowe jest postawienie pytania, czy w czasie obowiązywania ww. dekretu istniały przepisy prawa materialnego, które dopuszczały możliwość wywłaszczenia na potrzeby budowy urządzeń przesyłowych? Jak już to wykazałem za F. Zadrowskim, p.p.w. regulowało jedynie procedurę wywłaszczenia.

Kluczowe w tym miejscu jest ustalenie dwóch istotnych faktów. Po pierwsze, p.p.w. obowiązywało od dnia 30 października 1934 r. do dnia 31 stycznia 1952 r. Po drugie, przepisy prawa materialnego (istotne z punktu widzenia problematyki dysertacji) przewidujące możliwość wywłaszczenia, jakie pojawiły się w tym okresie, to m.in.:

- a) ustawa wodna z 1922 r.¹⁵²;

¹⁵¹ M. Zasadzka. *W kwestii przedmiotu i zakresu wywłaszczenia* [w]: Przegląd Prawa Publicznego nr 2/2010 s. 43

¹⁵² W art. 103 u.w. przewidziano, iż „Przedsiębiorca regulacji ma obowiązek wykonania takich urządzeń, które są potrzebne dla ochrony gruntów, budowli i zakładów przed niebezpieczeństwem i szkodą, o ile urządzenia te dadzą się pogodzić z przedsiębiorstwem i gospodarczo usprawiedliwić. Przedsiębiorca winien także wykonać urządzenia, wymagane w interesie publicznym. Do tych należą spowodowane przez regulację zmiany na drogach publicznych i znajdujących się na nich mostach. Obowiązany do utrzymywania drogi lub mostu ma, z zachowaniem ciężących na nim z mocy specjalnego tytułu obowiązków, w takiej mierze przyczynić się do kosztów, w jakiej wskutek zmiany zaoszczędził wydatków, które by inaczej ponieść musiał dla spełnienia obowiązków utrzymania. W art. 42 tejże ustawy wskazano, iż prawo do użycia i zużycia nadwyżki wody podziemnej, jaka jest do rozporządzenia po pokryciu potrzeb domowych i gospodarczych właściciela, tudzież do piętrzenia wody podziemnej, dalej prawo wpuszczania do ziemi i do jeziora wody lub innych cieczy, lub wrzucania do jeziora stałych lub mulistych materji, może nabyć właściciel, a za jego zgodą kto inny, na podstawie pozwolenia władzy wodnej. Nie wyklucza to możliwości wywłaszczenia gruntu celem uzyskania bez zgody właściciela pozwolenia na pobór wody dla celów gospodarczych lub przemysłowych (art. 124)”. Dodatkowo wskazać należy, iż ustawa zawierała część czwartą nazwaną „O wywłaszczeniu i prawach przymusowych”, w zakresie których to przepisów przewidziane były przesłanki, w jakich możliwe będzie wywłaszczenie nieruchomości.

- b) ustawa elektryczna z dnia 21 marca 1922 r;
- c) rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 września 1934 r. o wywłaszczaniu na cele kolejowe¹⁵³;
- d) ustawa z dnia 28 czerwca 1950 r. o powszechnej elektryfikacji wsi i osiedli¹⁵⁴

Reasumując, w przypadku wypełnienia się przesłanki istnienia stanu wyższej użyteczności oraz istnienia właściwego (w ramach przywołanych wyżej aktów) przepisu prawa materialnego, który przewidywałby możliwość wywłaszczenia, postępowanie wywłaszczeniowe powinno być prowadzone na mocy przepisów p.p.w. oraz stosownych przepisów rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym¹⁵⁵. Winno zakończyć się wydaniem przez właściwego wojewodę rozstrzygnięcia udzielającego określonemu podmiotowi prawa do ingerencji w nieruchomości. W art. 22 § 1 p.p.w. stwierdzono, iż po przeprowadzeniu rozprawy wojewoda wydaje orzeczenie o wywłaszczeniu albo odmawia jego wydania, o ile zachodzą ku temu powody prawne lub faktyczne. Godna uwagi na gruncie p.p.w. wydaje się także instytucja czasowego zajęcia nieruchomości, na cele związane z przeprowadzeniem pomiarów w ramach czynności wstępnych dokonywanych przed wywłaszczeniem. Jak wynikało to z art. 6 § 1 p.p.w. jeżeli ubiegający się o wywłaszczenie zamierza wbrew woli właściciela dokonać na jego gruncie prac pomiarowych, powinien na to uzyskać zezwolenie powiatowej władzy administracji ogólnej. Od decyzji udzielającej zezwolenia stronie służyło odwołanie, a podmiot dokonujący czynności pomiarowych na nieruchomości, w przypadku wyrządzenia szkody właścicielowi, zobowiązany był do jej naprawienia – zgodnie bowiem z art. 9 § 1 p.p.w. ubiegający się o wywłaszczenie obowiązany jest wynagrodzić szkody, jakie wyrządził wskutek prowadzenia prac pomiarowych. Co niezmiernie interesujące, podobny mechanizm zajęcia nieruchomości w celu wykonania prac przed wywłaszczeniem nieruchomości funkcjonuje w bieżącym ustawodawstwie. Z art. 21a specustawy drogowej¹⁵⁶ wynika, iż w przypadku gdy inwestycja drogowa w zakresie drogi krajowej wymaga wykonania prac przygotowawczych polegających

¹⁵³ Dz. U. z 1934 r. Nr 86, poz. 777. Zgodnie z art. 1 rozporządzenia wywłaszczać można było na cele budowy i rozwoju i utrzymania linii kolejowych oraz budowli i urządzeń potrzebnych do eksploatacji kolei – czyli np. urządzeń elektrycznych bądź wodociągowych.

¹⁵⁴ Z której treści w art. 4 wynikało, iż we wsiach lub osiedlach, objętych zarządzeniem o powszechnej elektryfikacji, osobom posiadającym odpowiednie upoważnienie właściwego przedsiębiorstwa elektryfikacji rolnictwa służy prawo wstępu na posesje i do budynków, dokonywania tam oględzin i pomiarów oraz wykonywania robót i zakładania urządzeń, jakich wymagać będzie powszechna elektryfikacja.

¹⁵⁵ Dz. U. z 1928 r., Nr. 36, poz. 341.

¹⁵⁶ T. j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1496.

na wycince drzew i krzewów, przeprowadzenia badań archeologicznych lub geologicznych, a także przeprowadzenia kompensacji przyrodniczej na nieruchomościach stanowiących własność Skarbu Państwa, zarządzanych przez Lasy Państwowe zgodnie z ustawą z dnia 28 września 1991 r. o lasach, decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach uprawnia do nieodpłatnego wejścia na teren, na którym jest przewidywana realizacja inwestycji, celem wykonania tych prac.

Istotny z punktu widzenia tematyki rozprawy jest jednak art. 50 p.p.w. odnoszący się do czasowego zajęcia nieruchomości. Jak się wydaje, instytucji mogącej stanowić wzorzec dla późniejszych (art. 35 u.z.t.w.n. art. 70 u.g.g.w.n.) oraz dzisiejszych instytucji ograniczających własność umiejscowionych w art. 124 - 124b u.g.n. Zgodnie z art. 50 p.p.w. czasowe zajęcie nieruchomości może być dokonane tylko wówczas, gdy zamierzony z niej użytek nie może spowodować trwałej zmiany gospodarczego przeznaczenia zajętego przedmiotu, lub gdy z nieruchomości ma być wywłaszczony materiał (pisownia org. – przypis M.P.) do budowy urządzeń na cele obrony Państwa, dróg lądowych i wodnych oraz kolei. W komentarzu do tego przepisu F. Zadrowski zauważa, że „dla czasowego zajęcia konieczna jest podstawa prawna, którą jest przepis prawny przewidujący czasowe zajęcie na dany cel”¹⁵⁷. Taki przepis prawa to np. przywołana w niniejszym rozdziale ustawa elektryczna z 1921 r. Kwestie odszkodowawcze związanych z czasowym zajęciem nieruchomości uregulowane były w art. 51 § 1 p.p.w., który stanowił, że jeżeli czasowe zajęcie trwa dłużej niż trzy lata, właściciel może przez notariusza (pisownia org. – przypis. M.P.) wezwać posiadacza zajętego przedmiotu do nabycia nieruchomości z wolnej ręki lub jej wywłaszczenia. Gdyby posiadacz nie nabył nieruchomości z wolnej ręki w okresie sześciomiesięcznym od daty doręczenia wezwania, lub w tym terminie nie uzyskał orzeczenia wojewody o wywłaszczeniu, właściciel może wystąpić do sądu o przywrócenie mu posiadania czasowo zajętego majątku. Z powyższego wynika, że interes właściciela gruntu był należycie chroniony, przynajmniej teoretycznie. Być może jest to trywializm, ale dość ograniczona ilość dostępnych materiałów źródłowych z okresu lat 1935–1952 (takich, jak decyzje wywłaszczeniowe czy inne akty lub dokumenty) wyłącza możliwość precyzyjnego ustalenia, czy praktycznie ten interes był należycie zabezpieczony.

¹⁵⁷ F. Zadrowski, *Prawo (...)*, s. 58; por. także W. Czapiński, J. Grzymała-Pokrzywnicki, *Postępowanie wywłaszczeniowe z komentarzem*, Warszawa, 1937, s. 77.

7. Dekret o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych

Po zakończeniu II wojny światowej infrastruktura techniczna obsługująca przesył mediów na terenie kraju w dużej mierze uległa zniszczeniu. Stan wojny nie zmienił wszakże faktu, iż ogólny poziom rozwoju urządzeń przesyłowych w Polsce nie był nazbyt widoczny. Jak pokazała historia, wraz z dynamicznym rozwojem przemysłu oraz ośrodków miejskich w ramach gospodarki centralnie sterowanej siłą rzeczy, urządzenia przesyłowe musiały powstawać niejako równolegle wraz z nowymi inwestycjami. Gwałtowny rozwój branży elektroenergetycznej następował przede wszystkim w oparciu o własne zasoby surowców energetycznych, węgiel kamienny, brunatny. Ośrodki miejskie za pośrednictwem właściwych organów przystępowały do budowy sieci ciepłych, które w połączeniu z systemem elektroenergetycznym pozwalały na uzyskanie energii cieplnej jako produktu ubocznego produkcji energii elektrycznej.

Przez pryzmat sytuacji gospodarczej Polski na początku lat pięćdziesiątych XX wieku wypada przeanalizować dekret z dnia 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych (zwany dalej dekretem z 1949 r.). Już sama nazwa dekretu odnosi do takich aktów prawnych, jak „narodowe plany gospodarcze”. Narodowe plany gospodarcze były podstawą planowania i realizacji podstawowych zadań państwowych w zakresie rozwoju m.in. przemysłu, infrastruktury, rolnictwa, leśnictwa czy budownictwa – określając zamierzone inwestycje w przedmiotowych dziedzinach. Założenia dotyczące budowy infrastruktury przesyłowej prezentowane w narodowych planach gospodarczych były ustalane na poziomie ogólnym, przewidując np. budowę sieci wodociągowych i kanalizacyjnych w zestawieniu konkretnych inwestycji¹⁵⁸ lub zestawieniu ogólnym¹⁵⁹.

Zgodnie z art. 1 dekretu z 1949 r. nieruchomości lub ich części niezbędne dla realizacji narodowych planów gospodarczych mogą być przejmowane, nabywane, zbywane i przekazywane zgodnie z przepisami niniejszego dekretu. Zakres przedmiotowy określony w art. 1 dekretu z 1949r. jest nieściśle, albowiem dekret w art. 41 przewidywał także czasowe

¹⁵⁸ Patrz art. 72 ustawy z dnia 19 kwietnia 1950 r. o narodowym planie gospodarczym na rok 1950, (Dz.U. z 1950 r. Nr 21, poz. 179), który przewidywał budowę nowej sieci wodociągów w okręgu przemysłowym Górnego Śląska oraz rozbudowa sieci wodociągowej w Łodzi.

¹⁵⁹ Patrz art. 71 ustawy z dnia 23 marca 1951 r. o Narodowym Planie Gospodarczym na rok 1951 (Dz.U. z 1951 r. Nr 18, poz. 146), który stanowił, że, liczba nieruchomości przyłączonych do sieci wodociągowej w miastach wyniesie 355 tys., tj. o 4% więcej niż w roku 1950, a liczba nieruchomości przyłączonych do sieci kanalizacyjnej w miastach wyniesie 267 tys., tj. o 2% więcej.

zajęcie nieruchomości. Być może ustawodawca pod pojęciem „przejmowania” rozumiał także czasowe zajęcie nieruchomości. W mojej ocenie przejmowanie odnosiło się jednak do wywłaszczenia sensu *stricto*.

Na podstawie analizowanego aktu prawnego, wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego następowało na wniosek podmiotu ubiegającego się o wywłaszczenie, czyli – wykonawcy narodowych planów gospodarczych. Organem wydającym decyzję w przedmiocie wywłaszczenia było właściwe Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej. Katalog podmiotów zwanych „wykonawcami narodowych planów gospodarczych” określony był w art. 2 dekretu z 1949r. Tylko te podmioty mogły wszcząć skutecznie postępowanie przed organem administracji publicznej w przedmiocie wywłaszczenia. Wnioskujący o wywłaszczenie zobowiązany był do złożenia sformalizowanego wniosku, o którym mowa w art. 17 ust. 2 dekretu z 1949 r.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 dekretu z 1949 r. wykonawca narodowych planów gospodarczych, który uzyskał zezwolenie, przewidziane w art. 5 dekretu z 1949r., obowiązany był wezwać właściciela nieruchomości, niezbędnej dla realizacji planu, by odstąpił mu tę nieruchomość za cenę, określoną na podstawie art. 28 [dekretu z 1949r. – przyp. M.P.] przez wykonawcę, a zatwierdzoną przez prezydium wojewódzkiej rady narodowej. Zatwierdzając cenę, prezydium wojewódzkiej rady narodowej ustali jednocześnie warunki zapłaty. Cenę zatwierdza i ustala warunki zapłaty władza naczelna w przypadkach, kiedy sama jest nabywcą nieruchomości. Istnieją dwa kierunki wykładni art. 8 ust. 1 dekretu z 1949r. NSA wyrażał pogląd, że art. 8 ust. 1 dekretu z 1949r. nakładał na wykonawcę narodowych planów gospodarczych obowiązek zaproponowania, przed wszczęciem postępowania wywłaszczeniowego, konkretnie ustalonej i zatwierdzonej przez wojewódzką radę narodową ceny nieruchomości, z jednoczesnym ustaleniem warunków jej zapłaty. Zgodnie z drugim kierunkiem orzecznictwa¹⁶⁰, art. 8 ust. 1 dekretu z 1949r. budzi wątpliwości, zarówno w doktrynie, jak i w judykaturze, gdyż nie wiadomo, czy chodzi w nim o cenę wyrażoną kwotowo, uprzednio określoną i zatwierdzoną, czy też o cenę określoną tylko przez wskazanie podstaw do jej ustalenia. Okoliczność ta jest o tyle istotna, że stwierdzenie uchybienia w zakresie prawidłowego zaproponowania ceny nabycia może być podstawą do wyeliminowania decyzji wywłaszczeniowej z obrotu prawnego. Próbę ujednolicenia interpretacji art. 8 ust. 1 dekretu z 1949 r. podjął NSA w uchwale 7 sędziów z dnia 21 kwietnia 2008 r.¹⁶¹, stwierdzając, iż: „W

¹⁶⁰ Wyrok NSA 17.10.2003 r., I SA 3353/01, LEX nr 1695265.

¹⁶¹ Uchwała NSA (7) z 21.04.2008 r., I OPS 2/08, ONSAiWSA 2008, nr 5, poz. 76, LEX nr 364567.

wwezwanu właściciela do odstąpienia nieruchomości, o którym mowa w art. 8 ust. 1 dekretu z 1949 r., wykonawca narodowych planów gospodarczych był zobowiązany wskazać cenę konkretnie określoną, zatwierdzoną przez prezydium wojewódzkiej rady narodowej oraz że: określenie ceny w wezwaniu, o którym mowa w art. 8 ust. 1 powołanego dekretu, przez odesłanie do art. 28 tego dekretu nie stanowiło naruszenia art. 8 ust. 1 dekretu, uzasadniającego z tego powodu stwierdzenie nieważności decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości”. Wydaje się, że uchwała, która zapadła w składzie 7 sędziów, będzie stanowić dużą przeszkodę dla właścicieli nieruchomości, którzy będą zainteresowani wzruszeniem decyzji wywłaszczeniowych z powodów nieprecyzyjnego lub niejasnego wykazania przez organ w treści decyzji ceny nabycia nieruchomości.

Dekret z 1949 r. przewidywał również zasady wypłaty odszkodowania za wywłączoną nieruchomość. Postępowanie w tym przedmiocie było osobnym postępowaniem administracyjnym, wszczynanym na wniosek stron postępowania w przedmiocie wywłaszczenia. W judykaturze prezentowane jest stanowisko, że fakt niewypłacenia odszkodowania nie może podważać bytu prawnego całego postępowania wywłaszczeniowego i samej decyzji o wywłaszczeniu, gdyż należy to do odrębnego postępowania¹⁶². Ten pogląd, jako słuszny należy zaakceptować, bowiem nawet w realiach minionego ustroju postępowanie administracyjne mogło być prowadzone w sposób prawidłowy, nie dający podstaw do wzruszenia decyzji w nim zapadłych. Jak wskazał bowiem WSA w Warszawie w wyroku z dnia 15.12.1999 r.¹⁶³ zarzut rażącego naruszenia prawa byłoby można zasadnie sformułować, gdyby wymóg ustalenia odszkodowania (art. 33 i 39 dekretu z 1949 r.) był obligatoryjnie powiązany z kwestią wydania decyzji o wywłaszczeniu.

Na podstawie art. 40 ust. 1 dekretu z 1949 r. orzeczenie o wywłaszczeniu przenosiło prawo własności nieruchomości na rzecz wywłaszczającego z dniem zgłoszenia wniosku o wywłaszczenie. Orzeczenie to stanowiło podstawę do ujawnienia praw w księdze wieczystej. Powyższe rozwiązanie prawne, które cofało w czasie skutek materialny wywłaszczenia i wiązało go z datą złożenia wniosku wszczynającego postępowanie, może być dziś nie do zaakceptowania, niemniej jednak przepis ten należy interpretować zgodnie z zasadą *tempus regit actum*. Skoro zdarzenie prawne powinno podlegać ocenie w świetle norm obowiązujących w dniu wystąpienia tego zdarzenia, a Konstytucja PRL nie urzeczywistniała zasad

¹⁶² Wyrok NSA z 13.03.1998 r. IV SA 2032/96, LEX nr 45951.

¹⁶³ IV SA 1284/97, LEX nr 48681.

demokratycznego państwa prawnego, to ocena tego przepisu nie może być dokonywana przez pryzmat dzisiejszych regulacji prawnych.

W art. 41 ust. 1 dekretu z 1949 r. zawarto regulację, która mogła być z powodzeniem wykorzystana na potrzeby związane z pozyskaniem tytułu prawnego do gruntu, na potrzeby przesyłowe (oczywiście oprócz klasycznego wywłaszczenia). W przypadkach siły wyższej lub nagłej potrzeby prezydium powiatowej rady narodowej mogło w drodze orzeczenia zezwolić na czasowe zajęcie cudzej nieruchomości. Powyższą tezę argumentuję tym, iż zwrot „nagłej potrzeby” może być interpretowany bardzo szeroko. W desygnacie tego pojęcia mogła mieścić się potrzeba wykonania danego urządzenia przesyłowego na nieruchomości, które oczywiście miałyby realizować cel publiczny. Zgodnie z art. 41 ust. 4 dekretu z 1949r., prezydium powiatowej rady narodowej w ciągu czternastu dni od dnia zajęcia określało, w drodze orzeczenia, wysokość odszkodowania za zasiewy, uprawy lub plony, które miało być wypłacone właścicielowi nieruchomości. Czasowe zajęcie nieruchomości na mocy art. 41 ust. 7 dekretu z 1949 r. ustawało z mocy prawa po upływie 6 miesięcy od daty zajęcia nieruchomości.

8. Ustawa o powszechnej elektryfikacji wsi i osiedli

Przyczyną wejścia w życie u.p.e. była potrzeba przyśpieszenia rozwoju ośrodków najsłabiej rozwiniętych. Powszechna elektryfikacja dotyczyła ośrodków wiejskich. Jak wynika z danych statystycznych, w roku 1950 liczba zelektryfikowanych gospodarstw rolnych wynosiła 708 000, co stanowiło zaledwie 20,9% ogółu gospodarstw rolnych. W roku 1967 liczba ta wynosiła 3.151.000 gospodarstw rolnych, co stanowiło 81,1% ogółu gospodarstw¹⁶⁴. Zamierzony efekt działania ustawy został osiągnięty przez Państwo. Jedynie na marginesie wypada odnotować, iż powszechna elektryfikacja była zamierzeniem, które cieszyło się powszechną aprobatą obywateli. Z punktu widzenia dzisiejszych roszczeń, wytaczanych przez spadkobierców przeciwko przedsiębiorcom przesyłowym, można powiedzieć, iż historia zatoczyła koło, albowiem w latach sześćdziesiątych ubiegłego wieku, ingerencja w nieruchomości była powszechnie tolerowana¹⁶⁵. Godzi się jednak zauważyć, że dzisiejsi

¹⁶⁴ L. Bożentowicz, *Wiejskie sieci elektroenergetyczne – budowa i doświadczenia użytkowania*, Aktualne problemy elektryfikacji wsi i rolnictwa nr 153, Centralne Kolegium Sekcji Energetyki SEP, s. 17-28.

¹⁶⁵ Odpowiedź Ministra Gospodarki z dnia 10 lipca 2014 r. na interpelację senatora G. Wojciechowskiego dotyczącą prac nad projektem ustawy o korytarzach przesyłowych. https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/dokumenty/stenogram/oswiadczenia/wojciechowski/5601o.pdf, (dostęp 19.06.2018 r.).

właściciele nieruchomości, na których posadowione są słupy elektroenergetyczne kwestionują legalność ich budowy, czy zasiedzenie służebności przesyłu¹⁶⁶.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.p.e. przewodniczący prezydium powiatowej rady narodowej na podstawie planu, opracowanego przez właściwe przedsiębiorstwo elektryfikacji rolnictwa w porozumieniu z właściwym terytorialnie zarządem energetycznym i zatwierdzonego przez prezydium wojewódzkiej rady narodowej, zarządzał i ogłaszał w sposób, przyjęty dla ogłoszeń urzędowych, powszechną elektryfikację. Zarządzenie o powszechnej elektryfikacji publikowane było we właściwym dzienniku urzędowym Wojewódzkiej Rady Narodowej¹⁶⁷.

Powszechna elektryfikacja obejmowała doprowadzenie przewodów elektrycznych napięcia użytkowego do budynków mieszkalnych i gospodarczych oraz założenie w tych budynkach wewnętrznego urządzenia odbiorczego. Istotne znaczenie ma rozważenie charakteru prawnego zarządzenia wydanego na podstawie art. 1 ust. 1 u.p.e. W judykaturze prezentowane są bowiem dwa przeciwstawne stanowiska.

Pierwsze z nich stanowi, że zarządzenie, o którym mowa w art. 1 u.p.e. jest tożsame z decyzją administracyjną wydawaną na podstawie art. 35 u.z.t.w.n. Wywołuje podobne skutki prawne, ograniczając trwale prawo własności dotyczące nieruchomości, na której posadowione są linie i urządzenia energetyczne¹⁶⁸.

Drugie ze stanowisk (dominujące) sprowadza się do ustalenia, że takiej cechy (wywłaszczeniowej) zarządzenia nie można wyinterpretować z treści u.p.e. W judykaturze akcentuje się, że przepisy ustawy umożliwiały jedynie wejście na grunt i założenie instalacji elektrycznej, nie uprawniając przedsiębiorcy państwowego do późniejszej jej eksploatacji. To wynika wprost z brzmienia art. 4 ust. 2 u.p.e., w którym jest mowa tylko o obowiązku umożliwienia wstępu i wykonania czynności określonych w ust. 1, a ten odnosi się tylko do uprawnienia do „wstępu na posesję i do budynków, dokonywania tam oględzin i pomiarów oraz wykonywania robót i zakładania urządzeń, jakich wymagać będzie powszechna elektryfikacja”, stosownie do zarządzenia, określonego w art. 1 ust. 1. Sąd Najwyższy w orzeczeniu z dnia 13.07.2017 r.¹⁶⁹ zauważył, że zarządzenie wydane na podstawie u.p.e. tylko na pierwszy rzut

¹⁶⁶ Por. stan faktyczny: postanowienie SN z 13.07.2017 r., I CSK 154/17, LEX nr 2473150, postanowienie SN z 8.01.2009 r., I CSK 265/08, LEX nr 523632, wyrok SA w Białymstoku z 7.08.2013 r., I ACa 309/13, LEX nr 1353616.

¹⁶⁷ Np: zarządzenie Prezydium Powiatowej Rady Narodowej w Miechowie z dnia 12 lutego 1951 r. w sprawie powszechnej elektryfikacji wsi i osiedli w powiecie Miechowskim Dz. U. Wojewódzkiej Rady Narodowej w Krakowie nr 5 z dnia 1 marca 1951 r. poz. 43.

¹⁶⁸ Por. Postanowienie SN z 8.01.2009 r., I CSK 265/08, LEX nr 523632.

¹⁶⁹ Por. Postanowienie SN z 13.07.2017 r., I CSK 154/17, LEX nr 2473150.

oka wydaje się tożsame z decyzją wydawaną na podstawie art. 35 u.z.t.w.n. Sąd stwierdził, że gdyby tak było, to musiałaby już dawno nastąpić interwencja ustawodawcy, gdyż u.p.e. nie obejmowała swoim zakresem tak obszernej treści uprawnień, jak to czyniła u.z.t.w.n. Powyższe wynika z porównania treści przepisów w obu ustawach. Tymczasem obie regulacje prawne obowiązywały równolegle przez cały czas.

Analizowana materia ustawowa nie regulowała takich kwestii, jak to, na rzecz jakiego podmiotu prawa i pod jakimi warunkami mógł on nabyć prawa do nieruchomości na potrzeby budowy urządzeń do przesyłu energii elektrycznej, a także, jakie były warunki wykonywania określonych prac. Ustawa milczała na temat odszkodowania należnego właścicielowi nieruchomości, przez którą doprowadzono energię elektryczną do budynków. Powszechna elektryfikacja była instytucją prawną nieprecyzyjnie zdefiniowaną przez ustawodawcę. Miała polegać na doprowadzeniu przewodów elektrycznych do budynków mieszkalnych i gospodarczych, ale jednocześnie nie wskazano w jej treści, jaki podmiot i pod jakimi warunkami mógłby te prace wykonywać¹⁷⁰. Zarządzenia z lat pięćdziesiątych XX wieku cechowały się dużą ogólnością. Akty wydawane w czasie późniejszym cechowały się już większą szczegółowością oraz powoływały społeczne komisje elektryfikacji celem ochrony interesów właścicieli gruntów, na których miały być wykonywane roboty¹⁷¹.

Akt administracyjny (zarządzenie wydawane przez właściwego przewodniczącego prezydium powiatowej rady narodowej, a w późniejszym czasie – przez wojewodę) wywoływał skutki w sferze prawa cywilnego. Próbuąc uchwycić ten skutek, można stwierdzić, że determinował on przypisanie określonego stanu faktycznego i prawnego korzystającego z nieruchomości. Można argumentować, że rozpoczęcie korzystania, w takim przypadku, nacechowane było dobrą wiarą znajdującą swe źródło w przeświadczeniu przedsiębiorcy przesyłowego, że jego poprzednikowi prawnemu przysługiwało odpowiednie prawo do władania nieruchomością, w szczególności prawo do władania nią w zakresie przysługującej mu ustawowo służebności przesyłu¹⁷².

¹⁷⁰ Zarządzenie Prezydium Powiatowej Rady Narodowej w Częstochowie z lipca 1954 r. w sprawie powszechnej elektryfikacji wsi i osiedli, Dz. U. Wojewódzkiej Rady Narodowej w Stalinogrodzie nr 6, lipiec 1955 r. poz. 25 oraz Zarządzenie Prezydium Powiatowej Rady Narodowej w Częstochowie z dnia 16.05.1952 r. w sprawie powszechnej elektryfikacji wsi i osiedli, Dziennik Urzędowy Wojewódzkiej Rady Narodowej w Katowicach z dnia 15 lipca 1952 r. poz. 42.

¹⁷¹ Zarządzenie nr 44 Wojewody Skierniewickiego z dnia 12 grudnia 1983 r. Dz. U. Województwa Skierniewickiego z dnia 31 sierpnia 1984 r. nr 3 poz. 10.

¹⁷² Postanowienie SN z 8.01.2009 r., I CSK 265/08, LEX nr 523632.

Za kontrowersyjne trzeba uznać stanowisko SN w postanowieniu z dnia 23.09.2010 r.¹⁷³, który uznając dobrą wiarę po stronie przedsiębiorcy przesyłowego (który bronił się jako pozwany), wyraził kontrowersyjną tezę, iż „do wykonywania służebności nie były wymagane żadne szczególne akty administracyjne i w przyjętej przez lata praktyce, zwłaszcza w początkowym okresie obowiązywania wskazanych przepisów, nie przywiązywano wagi, o czym powszechnie wiadomo, do wypełniania obowiązków o charakterze formalnym”. Powyższe rozstrzygnięcie nie odpowiada poczuciu sprawiedliwości, gdyż to korzystający z gruntu powinien udowodnić, iż zajęciu konkretnej nieruchomości na cele budowy urządzeń przesyłowych towarzyszyły konkretne podstawy prawne. Naruszeniem wykładni instytucji domniemania prawnego jest pogląd wyrażony przez sąd, iż z faktu obowiązywania ustawy, można wywodzić legalność budowy urządzeń.

9. Ustawa o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości

Z dniem wejścia w życie u.z.t.w.n., uchylono dekret z dnia 26 kwietnia 1949 r. o nabywaniu i przekazywaniu nieruchomości niezbędnych dla realizacji narodowych planów gospodarczych. Powyższa ustawa nie uchylała u.p.e. Ustawodawca, zgodnie z treścią art. 38 ust. 2 u.z.t.w.n. zdecydował, iż szczególny tryb pozyskania tytułu prawnego do gruntu na potrzeby urządzeń elektrycznych pozostanie w mocy i obydwie ustawy miały funkcjonować obok siebie, przy czym regulacja z 1958 r. była bardziej uniwersalna. Na jej podstawie można byłoby pozyskać tytuł prawny do gruntu na potrzeby budowy przesyłowego urządzenia elektrycznego, zaś taka sytuacja wykluczona była przez postanowienia u.p.e.

Z punktu widzenia tematyki pracy, kluczowe znaczenie będzie miał art. 35 u.z.t.w.n., jego interpretacja oraz zastosowanie przez sądy powszechne, administracyjne i SN. Niemniej jednak, zanim przejdę do jego analizy wypada omówić ogólne zasady, jakie wynikają z u.z.t.w.n. Zgodnie z art. 2 ust. 1 u.z.t.w.n. wywłaszczenie mogło nastąpić jedynie na rzecz państwa, a o wywłaszczenie mogły ubiegać się trzy kategorie podmiotów: zainteresowany organ administracji państwowej, instytucja państwowa lub przedsiębiorstwo państwowe. W przypadku przedsiębiorstwa państwowego istotne będzie, że to właśnie ten podmiot w większości przypadków występował, jako strona w inicjowaniu pozyskania tytułu prawnego do nieruchomości na potrzeby przesyłowe. W art. 3 ust. 1 u.z.t.w.n. stanowiła, że wywłaszczenie jest dopuszczalne, jeżeli wywłaszczana nieruchomość jest ubiegającym się o wywłaszczenie niezbędna na cele użyteczności publicznej, na cele obrony Państwa albo dla wykonania zadań

¹⁷³ Postanowienie SN z 23.09.2010 r., III CSK 319/09, LEX nr 661874.

określonych w zatwierdzonych planach gospodarczych. Z powyższego wynikają dwie okoliczności. Po pierwsze, że nową regulacją było odniesienie się do celów użyteczności publicznej jako przesłanki wywłaszczenia. Po drugie, pozostawiono możliwość wywłaszczenia w oparciu o plany gospodarcze, które były podstawą funkcjonowania dekretu z 1949 r. Pojęcie „użyteczności publicznej” nie zostało zdefiniowane przez ustawodawcę. Wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego następowało na wniosek ubiegającego się o wywłaszczenie, zgłoszony naczelnikowi powiatu (województwie od dnia 1 czerwca 1975 r.). Zgodnie z art. 21 u.z.t.w.n. po przeprowadzeniu rozprawy, naczelnik powiatu wydawał decyzję, w której orzekał wywłaszczenie w zakresie podanym we wniosku lub mniejszym albo oddalał wniosek o wywłaszczenie. Oprócz tego u.z.t.w.n. przewidywała regulacje dotyczące ustalenia i wypłaty podmiotom wywłaszczonym. Istotną różnicą regulacji u.z.t.w.n. od jej poprzedniczki (dekretu z 1949 r.) było to, iż zgodnie z art. 30 ust.1 u.z.t.w.n. przejście prawa własności nieruchomości następowało z dniem, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, a nie jak w przypadku art. 40 ust. 1 dekretu z 1949 r. z dniem złożenia wniosku o wywłaszczenie. W związku z powyższym, zgodnie z art. 4 u.z.t.w.n., wywłaszczenie mogło polegać na całkowitym odjęciu prawa własności (wywłaszczenie sensu *stricte*) lub na ograniczeniu prawa własności lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości. Przechodząc do tematyki ograniczenia prawa własności, która jest najistotniejsza z punktu widzenia tematyki rozprawy, należy przywołać art. 35 u.z.t.w.n. Stanowił on bowiem, iż organy administracji państwowej, instytucje i przedsiębiorstwa państwowe mogą za zezwoleniem naczelnika gminy – a w miastach prezydenta lub naczelnika miasta (dzielnicy), zakładać i przeprowadzać na nieruchomościach – zgodnie z zatwierdzoną lokalizacją szczegółową – ciągi drenażowe, przewody służące do przesyłania płynów, pary, gazów, elektryczności oraz urządzenia techniczne łączności i sygnalizacji, a także inne podziemne lub nadziemne urządzenia techniczne niezbędne do korzystania z tych przewodów i urządzeń.

Jednym z kluczowych elementów prowadzenia inwestycji, w zakresie sieci przesyłowych na podstawie decyzji wydanej w trybie art. 35 u.z.t.w.n., było wypełnienie przesłanki zgodności z zatwierdzoną lokalizacją szczegółową. Czym zatem była instytucja zatwierdzonej lokalizacji szczegółowej?

Przed wejściem w życie u.z.t.w.n. obowiązywał dekret z dnia 2 kwietnia 1946 r. o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju¹⁷⁴. Dekret ten wprowadzał planowanie na poziomie krajowym, regionalnym i miejscowym. Próżno doszukać się w analizowanej regulacji

¹⁷⁴ Dz. U. z 1946 r. Nr 16, poz. 109 ze zm.

postanowień dotyczących instytucji lokalizacji szczegółowej – jako instytucji prawnej. Z dniem wejścia w życie u.p.p., dekret o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju został uchylony na mocy art. 43 ust. 1 u.p.p. W art. 35 u.p.p. znajdował się także przepis, który stanowił, że przewodniczący Komitetu Budownictwa, Urbanistyki i Architektury wyda przepisy szczegółowe ustalające zasady i tryb wydawania decyzji w sprawach wymienionych w art. 30 ust. 2 [u.p.p – przypis M.P], przepisy te określają inwestycje, które nie wymagają uzyskiwania decyzji o lokalizacji szczegółowej, oraz przypadki, w których zmiana sposobu użytkowania terenu bez dokonywania inwestycji wymaga pozwolenia organów planowania przestrzennego (...). Zarządzenie takie zostało wydane 8 sierpnia 1961 r.¹⁷⁵. Zgodnie z § 21 ust.1 przywołanego aktu ustalenie lokalizacji szczegółowej inwestycji liniowych następowało w drodze akceptacji przez organ miejscowego planowania przestrzennego rodzaju tych inwestycji oraz ich przebiegu w planach stanowiących część projektu takich inwestycji. Akceptacja ta była równoznaczna z wydaniem decyzji o lokalizacji szczegółowej tych inwestycji.

Zatwierdzenie lokalizacji szczegółowej następowało w odrębnym postępowaniu administracyjnym w formie decyzji. Uzależnione było od zgodności robót z zatwierdzonym planem realizacyjnym, przy czym przez pojęcie „zatwierdzenie” należy rozumieć wydanie decyzji ostatecznej. Niepowiadomienie przez organ administracji wszystkich stron o toczącym się postępowaniu w sprawie zatwierdzenia planu realizacyjnego inwestycji, było nie tylko sprzeczne z przepisami postępowania administracyjnego, lecz także rodziło negatywne skutki społeczno-gospodarcze, kolidujące z prawem budowlanym¹⁷⁶. Naczelny Sąd Administracyjny w przywołanym orzeczeniu uznał, iż jeżeli właściciel gruntu nie uczestniczył w postępowaniu o zatwierdzenie planu realizacyjnego z winy organu, nie jest wobec niego spełniony warunek z art. 35 ust. 1 u.z.t.w.n., dotyczący zgodności robót z zatwierdzoną lokalizacją szczegółową (planem realizacyjnym). Reasumując, aby skutecznie doprowadzić do zajęcia nieruchomości w trybie art. 35 u.z.t.w.n. konieczne było istnienie w dacie prowadzenia postępowania w przedmiocie zajęcia nieruchomości ostatecznej decyzji o lokalizacji szczególnej, która powinna być wydana zgodnie z przepisami prawa budowlanego w tym zakresie i wyprzedzać decyzję o ograniczeniu własności, wydaną w trybie art. 35 ust. 1 u.z.t.w.n.¹⁷⁷.

Następnie należy wykazać, że sporną pozostaje kwestia, czy organ przed wszczęciem postępowania w trybie art. 35 u.z.t.w.n. winien ocenić wniosek o czasowe zajęcie pod kątem

¹⁷⁵ M. P. z 1961 r. Nr 62, poz. 268 ze zm.

¹⁷⁶ Wyrok NSA w Krakowie z 19.01.1982 r., SA/Kr 517/81, ONSA 1982, nr 1, poz. 11, LEX nr 9666.

¹⁷⁷ Wyrok NSA w Katowicach z 9.02.1984 r., SA/Ka 630/83, LEX nr 1687860.

wykazania przeprowadzenia wcześniejszych rokowań z właścicielem nieruchomości przez podmiot zainteresowany zajęciem. Zgodnie z regułą ogólną, wyrażoną w art. 6 u.z.t.w.n. ubiegający się o wywłaszczenie obowiązany był przed wszczęciem postępowania wywłaszczeniowego wystąpić do właściciela o dobrowolne odstąpienie nieruchomości i w razie porozumienia zawrzeć z nim w formie prawem przepisanej umowę nabycia nieruchomości za cenę nie wyższą od ustalonej według zasad odszkodowania przewidzianych w niniejszej ustawie lub umowę zamiany nieruchomości według zasad tej ustawy. W judykaturze pojawiło się stanowisko, iż skoro art. 35 u.z.t.w.n. został umieszczony w rozdziale 5 ustawy z 1958 r., zatytułowanym „Szczególny tryb wywłaszczenia”, to reguły wykładni systemowej nakazują uznać go za przepis szczególny (*lex specialis*) w stosunku do przepisów regulujących wywłaszczenie, polegające na całkowitym odjęciu prawa własności. Jak wskazał NSA w wyroku z dnia 18.06.2008 r.¹⁷⁸, należy wywnioskować, że art. 6 u.z.t.w.n. w ogóle nie ma zastosowania w postępowaniu w sprawie zezwolenia na wejście w teren w celu ułożenia przewodów, prowadzonego w trybie art. 35 u.z.t.w.n. W mojej ocenie rozstrzygnięcie sądu nie przekonuje, co do słuszności argumentacji, bowiem nie sposób przypisać art. 35 ust. 1 u.z.t.w.n. cechy przepisu szczególnego. Sam fakt umieszczenia regulacji w rozdziale ustawy zatytułowanym „Szczególny tryb wywłaszczenia” nie może *a priori* przesądzać o uznaniu go za przepis szczególny tylko z punktu widzenia literalnej analizy treści nazwy rozdziału. Powołane przez sąd reguły wykładni systemowej nakazywałyby raczej ocenę wykładni przepisów wywłaszczeniowych w sposób ścisły powodujący konieczność zastosowania do regulacji art. 35 ust.1 u.z.t.w.n. obowiązku przeprowadzenia swoistych „rokowań” z właścicielem nieruchomości, polegających na złożeniu mu oferty nabycia części nieruchomości.

Co do charakteru prawnego decyzji wydanej w trybie art. 35 u.z.t.w.n., należy rozważyć, czy jej wydanie prowadzi do trwałego ograniczenia prawa własności nieruchomości. Stanowisko judykatury przesądziło, iż w art. 35 u.z.t.w.n. chodzi o zajęcie nieruchomości pod budowę trwałych urządzeń i dlatego przepis ten – konsekwentnie – nie przewiduje czasowego ograniczenia zajęcia nieruchomości na jego podstawie¹⁷⁹, a – zgodnie z uzasadnieniem uchwały SN w składzie 7 sędziów z dnia 8 kwietnia 2014 r.¹⁸⁰ – „wydanie decyzji mającej podstawę w art. 35 ust. 1 u.z.t.w.n. prowadzi do trwałego ograniczenia prawa własności nieruchomości, gdyż sprawia, że jej właściciel ma obowiązek znoszenia stanu faktycznego ukształtowanego

¹⁷⁸ I OSK 954/07, LEX nr 496170.

¹⁷⁹ Wyrok SN z 9.01.2008 r., II CSK 432/07, LEX nr 365049.

¹⁸⁰ III CZP 87/13, OSNC 2014, nr 7-8, poz. 68, LEX nr 1444416.

przebiegiem urządzeń przez strefę, w której było lub mogło być wykonywane jego prawo”. Przychyłam się do stanowiska, iż gdyby w tej decyzji chodziło o możliwość zajęcia nieruchomości na czas ograniczony, to ustawodawca powinien go oznaczyć – czego jednak nie uczynił. Zastrzegam jednak dalsze wywody, co do wyłączenia możliwości skutecznego, sądowego ustanowienia służebności przesyłu za wynagrodzeniem.

Z analizy art. 35 ust. 2 u.z.t.w.n. wynika, że osobom upoważnionym przez właściwy organ, instytucję lub przedsiębiorstwo państwowe przysługuje prawo dostępu do tych przewodów i urządzeń w celu wykonywania czynności związanych z ich konserwacją. Przedsiębiorstwo państwowe (przedsiębiorca przesyłowy) po zrealizowaniu okresu zajęcia nieruchomości i wybudowaniu urządzenia miało więc prawo do dalszego korzystania z tej nieruchomości. W art. 36 ust. 1 u.z.t.w.n. przewidziano odszkodowanie za straty wynikłe z działań przewidzianych w art. 35 ust. 1 i 2 u.z.t.w.n. Rozwiązanie to zabezpieczało interes właściciela nieruchomości – przynajmniej formalnie. Istotne było jednak to, że na mocy art. 36 ust. 3 u.z.t.w.n. właścicielowi nie przysługiwało prawo do odszkodowania, jeżeli pomimo ograniczenia nie poniósł szkody. Związanie kwestii korzystania z nieruchomości, np. w celu konserwacji urządzenia z koniecznością wystąpienia szkody jako przesłanki domagania się odszkodowania, było niekorzystne z punktu widzenia interesu właściciela nieruchomości. W jaki sposób bowiem wykazać szkodę w sytuacji, gdy pracownicy przedsiębiorstwa cyklicznie „wchodzą” na nieruchomość w celu wykonania np. przeglądu komory ciepłowniczej czy stacji trafo? Jako takiej szkody w takim przypadku się nie doszukamy. Oczywiście szkodowość tkwi u źródła, czyli od dnia obciążenia nieruchomości urządzeniem przesyłowym. Niemniej jednak dzisiaj powiedzielibyśmy, że za takie cykliczne korzystanie przez przedsiębiorstwo przesyłowe należy się właścicielowi nieruchomości określony ekwiwalent, rekompensujący dolegliwość związaną z opisaną sytuacją.

10. Ustawa o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości

W zakresie zasad pozyskania przez inwestora tytułu prawnego do nieruchomości, w związku z potrzebą budowy urządzeń przesyłowych, u.g.g.w.n. utrzymywała ogólne założenia swej poprzedniczki (u.z.t.w.n.). Analizowana regulacja przewidywała zasady wywłaszczenia sensu *stricte* (art. 1 ust. 1 pkt. 2 u.g.g.w.n.), czy też ograniczenia praw do nieruchomości, a także zasady gospodarowania gruntami. Zwrócić należy uwagę na to, w jaki sposób ustawa definiowała pojęcie celu publicznego. Zgodnie z art. 46 ust. 2 u.g.g.w.n. nieruchomość mogła być wywłaszczona na rzecz Skarbu Państwa albo na rzecz gminy, jeżeli była niezbędna m.in. na cele:

- a) budowy i utrzymania obiektów budowlanych i urządzeń koniecznych do zapewnienia łączności publicznej, ochrony środowiska, pomieszczeń dla urzędów publicznych, komunalnych ujęć wody, regulacji cieków i wznoszenia wałów przeciwpowodziowych (art. 46 ust.2 pkt. 1 u.g.g.w.n.);
- b) innych oczywistych celów publicznych (art. 46 ust. 2 pkt. 5 u.g.g.w.n.).

Z punktu widzenia pozyskiwania tytułu prawnego do gruntu na potrzeby budowy urządzeń przesyłowych, można wywnioskować, iż pod pojęciami wywłaszczenia na cele budowy:

- a) obiektów budowlanych,
 - b) urządzeń koniecznych do zapewnienia łączności publicznej,
 - c) komunalnych ujęć wody,
- można rozumieć pojęcie urządzenia przesyłowego. (wynika to z definicji pojęcia obiektu budowlanego na tle ustawy prawo budowlane z 1971 r.).

Niedookreśloność pojęcia „innych oczywistych celów publicznych” z art. 46 ust. 2 pkt. 5 u.g.g.w.n. pozwalała na szeroką interpretację¹⁸¹. Można było wnioskować, że planowana budowa określonej sieci przesyłowej wypełniała także przesłankę „innego oczywistego celu publicznego”, o ile miała realizować cel publiczny, a nie np. jednostkowy interes prywatny. Ostateczna decyzja o wywłaszczeniu stanowiła podstawę do dokonania w księdze wieczystej odpowiednich wpisów, zaś samo przejście prawa własności nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa lub na rzecz gminy następowało z dniem, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna (art. 65 ust. 1 u.g.g.w.n.). Rozwiązanie to systemowo było tożsame z przyjętym w u.z.t.w.n.

Sposób pozyskania praw do gruntu w celu budowy urządzeń przesyłowych na tle u.g.g.w.n. mógł nastąpić, co do zasady w dwóch wariantach. Pierwszym było wszczęcie i prowadzenie postępowania wywłaszczeniowego, bowiem zgodnie z art. 46 ust. 2 pkt. 4a) u.g.g.w.n. nieruchomość mogła być wywłaszczona jedynie na rzecz Skarbu Państwa albo na rzecz gminy, jeżeli była niezbędna dla realizacji celu publicznego polegającego na budowie i utrzymaniu urządzeń i instalacji energetycznych, służących do wytwarzania paliw i energii oraz ich przesyłania i dystrybucji za pomocą sieci. Co do samego przebiegu postępowania administracyjnego należy jedynie wskazać, że mogło ono być wszczęte z urzędu lub na wniosek zgodnie z art. 49 u.g.g.w.n. następowało na rzecz Skarbu Państwa lub gminy, a decyzja w

¹⁸¹ Por. S. Zapotoczny, *Wywłaszczenie nieruchomości - wybrane zagadnienia*, Rejent, nr 2(94), luty 1999 r. s. 124.

przedmiocie wywłaszczenia wydawana była przez właściwy rejonowy organ rządowej administracji ogólnej po przeprowadzeniu rozprawy. Za wywłaszczoną nieruchomość właścicielowi przysługiwało prawo do odszkodowania zgodnie z przepisami art. 55–64 u.g.g.w.n.

Drugim sposobem zmierzającym do pozyskania tytułu prawnego do budowy urządzeń przesyłowych była możliwość wykorzystania instytucji czasowego zajęcia nieruchomości. Na wstępie należy poczynić uwagi techniczno-legislacyjne:

Pierwotnie przepisy dotyczące materii uregulowane były w art. 75 u.g.g.w.n. w brzmieniu nadanym mu przez ustawę z dnia 29 kwietnia 1985 r.¹⁸² Przepis ten stanowił wtedy w ust. 1, że zakładanie i przeprowadzanie na nieruchomościach, zgodnie z decyzją o lokalizacji inwestycji, ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania płynów, pary, gazów i energii elektrycznej oraz urządzeń technicznych łączności i sygnalizacji, a także innych podziemnych lub nadziemnych urządzeń technicznych niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń, wymaga zezwolenia terenowego organu administracji państwowej. W ust. 2 stanowił zaś, że jednostkom i osobom zobowiązanym do wykonywania czynności związanych z eksploatacją i konserwacją przewodów i urządzeń przysługuje prawo wstępu na nieruchomości oraz dostępu do tych przewodów i urządzeń. W ust. 3 określono, że jeżeli założenie i przeprowadzenie przewodów i urządzeń uniemożliwia dalsze racjonalne korzystanie z nieruchomości przez właściciela na cele dotychczasowe, nieruchomość podlega wywłaszczeniu w trybie i na zasadach przewidzianych w ustawie.

Następnie na mocy ustawy z dnia 29 września 1990 r. o zmianie u.g.g.w.n.¹⁸³ art. 75 ust. 1 i 2 zostały zmienione poprzez:

- a) dodanie w art. 75 ust. 1 u.g.g.w.n. zwrotu, iż „wydanie zezwolenia powinno być poprzedzone negocjacjami z właścicielem nieruchomości o uzyskanie zgody na wykonanie wymienionych prac”;
- b) zmianę treści art. 75 ust. 2 u.g.g.w.n. poprzez nadanie mu następującej treści: „Właściciel nieruchomości ma obowiązek udostępnienia terenu osobom i jednostkom zobowiązanym do wykonania czynności związanych z eksploatacją i konserwacją przewodów i urządzeń, o których mowa w ust. 1”.

Z powyższego wynikają dwie okoliczności. Po pierwsze, ustawodawca wraz z duchem zmian ustrojowych uzależnił wydanie zezwolenia od przeprowadzenia negocjacji z właścicielem

¹⁸² Dz. U. z 1985 r. Nr. 22, poz. 99.

¹⁸³ Dz. U. z 1990 r. Nr. 79, poz. 464.

nieruchomości co do zasad, na jakich miałby on udostępnić grunt. Po drugie, ustawodawca odwrócił punkt ciężkości, przekształcając uprawnienie przedsiębiorcy do ingerencji w grunt w obowiązek udostępnienia tej nieruchomości przez właściciela nieruchomości. Następnie, na mocy nowelizacji u.g.g.w.n.¹⁸⁴, instytucja czasowego zajęcia nieruchomości została poprzez techniczny zabieg legislacyjny przeniesiona do art. 70 u.g.g.w.n. i obowiązywała dnia uchalenia u.g.g.w.n. przez aktualnie obowiązującą u.g.n.

Ostatecznie art. 70 ust. 1 u.g.g.w.n. stwierdzał, iż zakładanie i przeprowadzanie na nieruchomościach, zgodnie z decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania płynów, pary, gazów i energii elektrycznej oraz urządzeń technicznych łączności i sygnalizacji, a także innych podziemnych lub nadziemnych urządzeń technicznych niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń, wymaga zezwolenia rejonowego organu rządowej administracji ogólnej. Wydanie zezwolenia powinno być poprzedzone negocjacjami z właścicielem nieruchomości o uzyskanie zgody na wykonanie wymienionych prac. Należy podkreślić, że model szczególnego trybu ograniczenia własności w u.g.g.w.n., nie różni się co do celu z tym zaprezentowanym przez jej poprzedniczkę (art. 35 u.z.t.w.n.). Po głębszej analizie przepisów można wskazać jednak na istnienie wyraźnych różnic.

Po pierwsze, u.z.t.w.n. w art. 35 ust. 1 wskazywała wprost podmioty, które uprawnione były do wszczęcia postępowania (organy administracji państwowej, instytucje i przedsiębiorstwa państwowe). Z drugiej strony, u.g.g.w.n. przewidywała pierwotnie w art. 52, że wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego może nastąpić z urzędu lub na wniosek zainteresowanego organu administracji państwowej, innej państwowej jednostki organizacyjnej lub jednostki gospodarki społecznej. Po nowelizacji, w art. 49 ust. 1 u.g.g.w.n. postanowiono, że wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego może nastąpić z urzędu lub na wniosek zarządu gminy tylko wówczas, gdy nieruchomość nie może być nabyta w drodze umowy. Przedsiębiorstwa państwowe (przesyłowe) zostały więc pozbawione prawa do wszczynania postępowania administracyjnego;

Po drugie, wydanie decyzji (zezwoleń), o którym mowa art. 70 ust. 1 ustawy u.g.g.w.n. powinno być poprzedzone rokowaniami z właścicielem nieruchomości o uzyskanie zgody na wykonanie prac. Takiego rozwiązania zabrakło w art. 35 u.z.t.w.n.¹⁸⁵ oraz we wczesnej wersji art. 75 u.g.g.w.n.

¹⁸⁴ Dz. U. z 1991 r. Nr. 30, poz. 127.

¹⁸⁵ Zaznaczyć należy, że obowiązku przeprowadzenia rokowań nie było także w pierwotnej wersji art. 75 u.g.g.w.n. Dz. U. z 1985 r. Nr 22, poz. 99.

Zezwolenie na przeprowadzenie przez nieruchomościę przewodów i urządzeń, o których mowa w art. 75 ust. 1 u.g.g.w.n. powinno szczegółowo określać miejsce ich przebiegu¹⁸⁶. Nie jest do końca jasne, czy ewentualna wada zezwolenia polegająca na lakonicznym bądź nieprecyzyjnym określeniu przebiegu danego urządzenia przesyłowego stanowić może podstawę do wyeliminowania takiej decyzji z obrotu prawnego, na podstawie art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a. O ile wskazana wada mogła być niewątpliwie podstawą do uchylecia takiej decyzji, jako wydanej z naruszeniem prawa materialnego (art. 70 ust. 1 u.g.g.w.n.), to brak jest w mojej ocenie podstawy do sformułowania tezy o tym, iż decyzje takie mogły być wzruszane jako wydane z rażącym naruszeniem prawa. Przemawia za tym przede wszystkim fakt, iż jeżeli zostały spełnione przesłanki do wydania zezwolenia w sensie ogólnym (istniał cel publiczny oraz decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu), to sam fakt braku precyzyjnego wskazania przebiegu trasy urządzenia nie może stanowić o takim naruszeniu prawa, które można zakwalifikować jako nie do zaakceptowania, jako akt wydany przez organ praworządny państwa. Za „rażące” w świetle art. 156 § 1 pkt. 2 k.p.a. należy uznać wyłącznie takie naruszenie prawa, w wyniku którego powstają skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia zasady praworządności¹⁸⁷.

W kwestii wymogu przeprowadzenia z właścicielem nieruchomości negocjacji w przedmiocie zawarcia umowy, oddającej nieruchomości na cele budowy urządzeń przesyłowych, trzeba zaznaczyć, iż przyjęcie cywilnego trybu postępowania, a tym samym zgoda właściciela na rozporządzenie swoją nieruchomością dla realizacji celów publicznych wyłączała możliwość następczego powołania się przez właściciela nieruchomości na żądanie określone w art. 70 ust. 3 u.g.g.w.n.. Dotyczyło to „wymuszenia” na organie dokonania wyłączenia, w sytuacji gdy założenie i przeprowadzenie przewodów i urządzeń uniemożliwiało dalsze racjonalne korzystanie z nieruchomości przez właściciela na cele dotychczasowe. Stanowisko judykatury w tym zakresie stanowi, że jeżeli udostępnienie nieruchomości w celu założenia i przeprowadzenia urządzeń przesyłowych nastąpiło na podstawie umowy zawartej z właścicielem nieruchomości, to jego roszczenia o ograniczenie prawa własności nie mogą zostać zrealizowane w trybie cytowanego wyżej przepisu art. 70 ust. 3¹⁸⁸.

Co do charakteru prawnego zezwolenia wydanego w trybie art. 70 ust. 1 u.g.g.w.n. zaznaczyć należy, że w postępowaniu prowadzonym w tym trybie wydawało się tylko

¹⁸⁶ Wyrok NSA w Krakowie z 7.09.1989 r. SA/Kr 441/89, ONSA 1989, nr 2, poz. 81, LEX nr 10090.

¹⁸⁷ Wyrok NSA z 19.05.2017 r. II OSK 2406/15, LEX nr 2310015, wyrok NSA z 26.05.2017 r. II OSK 2454/15, LEX nr 2309939, wyrok NSA z 25.04.2017 r. II OSK 2148/15, LEX nr 2291955.

¹⁸⁸ Por. wyrok NSA w Poznaniu z 18.10.1994 r. SA/Po 3647/93, ONSA 1995, nr 2, poz. 101, LEX nr 10610.

pozwolenie na zajęcie nieruchomości, które w postępowaniu o pozwolenie na budowę jest prawem dysponowania terenem na cel danej inwestycji liniowej¹⁸⁹. Tym samym decyzja wydana w tym trybie stanowiła legalny tytuł prawny do korzystania z nieruchomości oraz wybudowania na niej urządzeń – co może dać wyraz ocenie przez sąd roszczeń cywilnych podnoszonych przez właścicieli nieruchomości, kwestionujących legalność lokalizacji urządzenia przesyłowego.

11. Wnioski

Pierwszym celem postawionym w niniejszym rozdziale było odszukanie historycznych aktów prawnych, które mają lub mogą mieć konkretny związek z problematyką pozyskiwania tytułu prawnego do nieruchomości na potrzeby przesyłowe (nie zaś z samą instytucją wyłączenia). W mojej ocenie udało się ukazać spektrum tej problematyki na przestrzeni od 20-lecia międzywojennego do lat pięćdziesiątych XX wieku, kiedy to u.g.n.¹⁹⁰ uchylała u.g.g.w.n. Nie odnalazłem jednak przykładów takich spraw sądowych, których przedmiotem byłoby stosowanie aktów starszych niż wydane przed i na podstawie u.p.e.¹⁹¹, stąd też skupiłem się na szczegółowej analizie problematyki począwszy od regulacji u.p.e. Zastrzegam, że nie można jednak wyprowadzić wniosku, że zafunkcjonowanie w obrocie prawnym aktu wydanego np. na podstawie art. 124 u.w z 1922 roku będzie irrelewantne z punktu widzenia relacji pomiędzy przedsiębiorcą przesyłowym a właścicielem nieruchomości. Otóż zdarzenie takie będzie miało znaczenie prawne, tylko że prawdopodobieństwo zawiązania sporu w tego typu sprawie jest na tyle niewielkie, że rozważania o charakterze prawnym rozstrzygnięcia z art. 124 u.w. miałyby wyłącznie walor teoretyczny. Podobnie z punktu widzenia takich aktów prawnych, jak p.p.w. oraz dekret 1949 r., akt administracyjny wydany na ich podstawie (np. art. 41 ust. 1 dekretu z 1949 r.) może wywoływać skutki podobne do tych wydanych pod reżimem art. 35 ust. 1 u.z.t.w.n. lub art. 75 ust. 1 (70 ust. 1) u.g.g.w.n., jeżeli założymy, że realizowałyby ten sam cel. Pełna ocena tego zagadnienia z uwagi na teoretyczny walor tych aktów prawnych oraz stosunkowo niewielką ilość dostępnych rozstrzygnięć judykatury w tej materii jest ograniczony do wniosku, że na ich podstawie możliwe było pozyskanie tytułu prawnego do gruntu na potrzeby budowy urządzenia przesyłowego

¹⁸⁹ Por. wyrok NSA w Warszawie z 15.02.1996 r. IV SA 1341/94, Wsp 1996, nr 47, poz. 26, LEX nr 26154.

¹⁹⁰ Rozważania na temat regulacji u.g.n. zostały zaprezentowane w rozdziale V rozprawy.

¹⁹¹ Oczywiście chodzi o rozstrzygnięcia związane bezpośrednio z problematyką pozyskiwania tytułu prawnego do budowy i eksploatacji urządzeń przesyłowych, a nie spraw *stricto* wyłączeniowych.

Po drugie, ustaliłem, że podmioty zainteresowane nabyciem praw do nieruchomości na potrzeby budowy urządzeń przesyłowych mogły pozyskać prawo na trzy sposoby:

- a) poprzez zawarcie umowy cywilnej z właścicielem nieruchomości,
- b) poprzez zainicjowanie procedury wywłaszczenia nieruchomości,
- c) poprzez zainicjowanie procedury ograniczenia własności nieruchomości.

Analiza przyjętych w tym rozdziale aktów prawnych pozwoliła mi zaobserwować pewną prawidłowość. W sprawach wywłaszczeniowych, gdzie dochodziło do przejęcia nieruchomości, oceniane ustawy opierały się na konstrukcji wywłaszczenia pod warunkiem niedojścia do porozumienia z właścicielem gruntu co do umownego przejęcia własności. W pierwszej kolejności preferowano tryb umownego (cywilnego) pozyskania tytułu prawnego do gruntu. Analizowane akty prawne w większości zachowywały także standard ustalenia odszkodowania za klasyczne wywłaszczenie. Sytuacja przedstawiała się inaczej przy czasowym ograniczeniu własności nieruchomości (szczególnym trybie wywłaszczenia) na potrzeby związane z budową urządzeń przesyłowych. W okresie przedwojennym widać wyraźną tendencję ustawodawcy do należytej ochrony prawa własności nieruchomości przy czasowym zajęciu nieruchomości. Przejawiała się ona obowiązkiem przeprowadzenia rokowań z właścicielem gruntu przed wszczęciem procedur administracyjnych. Było to widoczne już w postępowaniu prowadzonym na podstawie dekretu z 1919 r. W art. 4 określał on tryb rokowań koniecznych do przeprowadzania z właścicielem nieruchomości przez podmiot wnioskujący o wywłaszczenie. Po wojnie, ustawodawca odszedł od koncepcji „rokowań” z właścicielem nieruchomości. Pozyskanie tytułu prawnego na gruncie u.p.e. czy też u.z.t.w.n. czy u.g.g.w.n. (we wczesnej wersji) nie przewidywały konieczności przeprowadzenia rokowań z właścicielem nieruchomości przed zajęciem jego nieruchomości. Dopiero nowelizacja u.g.g.w.n. z lat dziewięćdziesiątych XX wieku wprowadziła ten obowiązek. Zasygnalizować jednak należy, że art. 79 u.z.t.w.n jako przesłankę wydania decyzji ograniczającej własność nieruchomości uważał brak zgody właściciela nieruchomości, co nie jest jednoznaczne z obowiązkiem przeprowadzenia rokowań.

W mojej ocenie, działanie państwa w drugiej połowie XX wieku skupiało się silnie na realizacji narodowych planów gospodarczych kosztem należytej ochrony praw właścicieli nieruchomości. Być może było to działanie w pewnym sensie uzasadnione realiami tamtego okresu. Po wojnie należało podnieść tempo rozwoju gospodarczego, a to z kolei wymagało

zdecydowanej i szybkiej ingerencji państwa w odbudowę i rozbudowę przemysłu oraz infrastruktury¹⁹².

Przykładem nienależytej ochrony praw właścicieli nieruchomości może być chociażby treść art. 3 ust. 1 u.z.t.w.n., który jako ogólną przesłankę wyłączenia wskazywał niezbędnosc na cele użyteczności publicznej, na cele obrony Państwa albo dla wykonania zadań określonych w zatwierdzonych planach gospodarczych. Także późniejszy art. 46 ust. 2 pkt. 5 u.g.g.w.n., który dopuszczał wyłączenia w oparciu o przesłankę „innych oczywistych celów publicznych”. Użycie takich zwrotów niedookreślonych, jak „niezbędność” czy „oczywistość” z jednej strony mogło powodować, że rozwój urządzeń przesyłowych mógł odbywać się w oparciu o tryb wyłączenia. Z drugiej strony takie nieostre przepisy mogły powodować ich błędną wykładnię.

Zauważyłem, że ustawodawca nie zawsze dbał o konieczność właściwego uregulowania kwestii odszkodowawczych. Przykładem tego są postanowienia u.p.e., które nie zawierały przepisów dotyczących odszkodowania należnego właścicielowi nieruchomości, przez którą doprowadzono energię elektryczną do budynków. Zarządzenia wydawane na jej podstawie cechowały się przy tym dużą ogólnością. Można wywnioskować, że w okresie od 1948 r. do zmian ustrojowych w latach dziewięćdziesiątych XX wieku, nie przywiązywano wagi do ochrony prawa własności właściwej dla państw demokratycznych. Przesłanki wyłączenia były bardzo ogólne, zaś kwestie odszkodowań za korzystanie z gruntu były uzależniane od faktu poniesienia szkody (art. 36 ust. 3 u.z.t.w.n.), a nie od samego faktu korzystania z nieruchomości.

Po czwarte, przy pomocy analizy poglądów judykatury i doktryny ustaliłem charakter prawny decyzji ograniczających własność, wydanych na podstawie art. 35 u.z.t.w.n. i art. 70 u.g.g.w.n.¹⁹³. Doszedłem do wniosku, że są to decyzje przewidujące szczególny przypadek wyłączenia, którego skutkiem jest ograniczenie prawa własności nieruchomości. Szczegółowe porównanie obydwu decyzji prowadzi do wniosku, że miały one za zadanie realizować te same cele.

Jeżeli porównać treść art. 35 ust. 1 u.z.t.w.n. i art. 75 ust. 1 u.g.g.w.n. to miały niemal identyczną dyspozycję. Różnice w treści przepisów były na tyle nieistotne, że nie zmieniały celu przepisów. Wskazać wypada, że art. 35 ust. 1 u.z.t.w.n. operował pojęciami „przewodów”

¹⁹² Por. W. Roszkowski, *Przekształcenia społeczne i gospodarcze w Polsce w latach 1944–1989* [w:] *Polski wiek XX*, t. 3, Bellona i Muzeum Historii Polski, Warszawa 2010, s. 88.

¹⁹³ W pierwotnym brzmieniu nadanym Dz.U. z 1985 r., nr 22, poz. 99, następnie przepis ten został przeniesiony do art. 75 u.g.g.w.n.

służących do przesyłania „elektryczności”, zaś art. 75 ust. 1 u.g.g.w.n. operował pojęciem „przewodów i urządzeń” służących do przesyłania „energii elektrycznej”. Późniejszy art. 75 ust. 1 u.g.g.w.n nie wprowadzał w tym zakresie różnic. Zarówno art. 35 ust. 2 u.z.t.w.n. jak i art. 75 ust. 2 u.g.g.w.n. stanowiły o prawie dostępu do tych przewodów i urządzeń w celu wykonywania czynności związanych z ich konserwacją. Niemniej jednak w szerszym aspekcie pomiędzy obydwoma instytucjami można zaobserwować dwie różnice. Mianowicie, decyzja z art. 75 ust. 1 u.g.g.w.n. mogła być wydana tylko wówczas, gdy właściciel nie wyrażał zgody na ingerencje w grunt na cele przesyłowe. Taka przesłanka nie istniała w przypadku procedury wydania decyzji art. 35 ust. 1 u.z.t.w.n. W zakresie prawa do ustalenia odszkodowania, art. 36 ust. 3 u.z.t.w.n stanowił, że właścicielowi nie przysługuje prawo do odszkodowania, jeżeli pomimo ograniczenia nie poniósł szkody. Na mocy art. 80 ust. 1 u.g.g.w.n odszkodowanie nie było już związane z przesłanką poniesienia szkody przez właściciela.

Decyzje wydawane na podstawie art. 35 u.z.t.w.n. oraz art. 70 u.g.g.w.n. (a wcześniej art. 75 u.g.g.w.n.) mogą być utożsamione z decyzją z art. 124 ust. 1 u.g.n. w zakresie charakteru prawnego i skutków¹⁹⁴. Potwierdza to także orzecznictwo¹⁹⁵. W mojej ocenie taka teza ma uzasadnienie, jeżeli zestawimy ze sobą treść tych przepisów i porównamy z punktu widzenia celu, jaki mają realizować. Celem tym jest przecież doprowadzenie przy pomocy władztwa administracyjnego do przymusowej budowy urządzenia przesyłowego poprzez ograniczenie prawa własności nieruchomości, na podstawie przepisów przewidujących szczególnie przypadek wywłaszczenia.

¹⁹⁴ G. Matusik, *Komentarz do art. 124 [w:] Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. S. Kalus, Warszawa 2012, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587397661/195101/kalus-stanislaw-red-ustawa-o-gospodarce-nieruchomosciami-komentarz?cm=URELATIONS>, (dostęp 09.12.2020 r.), LEX.

¹⁹⁵ Zob. m.in. wyrok SN z 21.01.2009 r., II CSK 394/08, LEX nr 1347834, wyrok SN z 6.05.2009 r., II CSK 594/08, LEX 510969; wyrok SN z 9.03.2007 r., II CSK 457/06, LEX nr 339717.

Rozdział III

Skutki prawne aktów administracyjnych ograniczających własność nieruchomości dla wybranych roszczeń cywilnych z zakresu ochrony prawa własności

1. Wprowadzenie

W pierwszej kolejności zaznaczam, że na potrzeby niniejszego rozdziału pod pojęciem decyzji administracyjnej ograniczającej własność (nieruchomości) będę rozumiał decyzje wydawane na podstawie art. 35 u.z.t.w.n, art. 70 u.g.g.w.n. oraz art. 124 ust. 1 u.g.n. Przyjęty sposób definicji pojęcia jest dokonany w sposób celowy, wyłącznie na potrzeby niniejszej rozprawy. Uzasadnieniem przyjęcia takiego zawężenia jest bogaty dorobek orzeczniczy oraz judykatury na tle stosowania ww. przepisów. W wyniku przeprowadzonych badań nie odszukałem przykładów spraw sądowych (powiązanych z tematyką pracy), które dotyczyły stosowania dekretu z 1919 r., czy też ustawy elektrycznej z 21 marca 1922 r. Niemniej jednak nie jest tak, że wydanie danego aktu administracyjnego na podstawie np. u.el. czy dekretu z 1919 r. nie będzie wywierało skutku dla roszczeń cywilnych, jeżeli okaże się, że można dany akt prawny odnaleźć i ocenić. Otóż z całą pewnością skutek będzie istniał, tylko że znaczny upływ czasu od daty podjęcia ewentualnego rozstrzygnięcia na bazie tych historycznych aktów prawnych powoduje, że dywagacje w tym obszarze miałyby walor jedynie teoretyczny. Moim celem jest jednak analizowanie problematyki w sposób bliższy praktycznemu. Ponadto, odrębnym pojęciem używanym w tym rozdziale dla oceny skutków prawnych aktów, wydanych na podstawie aktów prawnych o znaczeniu historycznym, będzie „zarządzenie o powszechnej elektryfikacji”. Nie można tego zarządzenia traktować w kategoriach decyzji administracyjnej, stąd też wyróżnienie jest uzasadnione.

Po drugie, doniosłość instytucji prawa własności oraz jej ograniczenia, jakich doznaje wobec skutków prawnych aktów administracyjnych uzasadnia bliższe zajęcie się tą problematyką. Jak twierdził A. Stelmachowski¹⁹⁶, własność jest jednym z filarów, na których wspiera się cały gmach, cała konstrukcja systemu prawa cywilnego. Ta myśl ukazuje nam doniosłość problemu własności z punktu widzenia wszystkich uczestników obrotu prawnego. Własność jest niewątpliwie podmiotowym prawem rzeczowym, a treść tego prawa w zakresie

¹⁹⁶ E. Gniewek (red.), Prawo rzeczowe. Tom 3 wyd. 3, Warszawa 2013, s. 338.

odnoszącym się do nieruchomości, definiowana będzie przepisami k.c., a także regulacji szczególnych¹⁹⁷, które będą miałyby wpływ na treść prawa własności. W tym kontekście nieunikniona jest ocena zjawisk zachodzących w związku z oceną prawną stanów faktycznych, towarzyszących budowie urządzeń przesyłowych przez przedsiębiorców przesyłowych. Bogaty dorobek nauki i orzecznictwa wskazuje na to, iż rozstrzygnięcia administracyjne wydawane przez organy administracji publicznej, począwszy od lat pięćdziesiątych ubiegłego wieku towarzyszące budowie urządzeń przesyłowych, nie są pozbawione skutków prawnych. Jest wręcz odwrotnie, z punktu widzenia możliwych rozstrzygnięć sporów sądowych na tle spraw związanych z ustanowieniem służebności przesyłu lub spraw z tytułu roszczeń związanych z bezprawną lokalizacją urządzeń przesyłowych na nieruchomościach. W związku z powyższym zasadnicze pytanie jest następujące: jak przekłada się skutek prawny decyzji ograniczającej własność na zasadność roszczeń właściciela nieruchomości?

Po trzecie, moim celem w tym rozdziale będzie próba odpowiedzi na następujące pytania:

- a) w jaki sposób decyzja ograniczająca własność nieruchomości oraz zarządzenie o powszechnej elektryfikacji (niewyeliminowane z obrotu prawnego) wpływa na roszczenie o ustanowienie służebności przesyłu, roszczenie o bezumowne korzystanie, roszczenie o usunięcie urządzeń przesyłowych lub roszczenie o przeniesienie własności nieruchomości?
- b) w jaki sposób wyeliminowanie z obrotu prawnego w/w decyzji lub zarządzenia wpływa na w/w roszczenia?
- c) w jaki sposób rozstrzygnąć spór, w sytuacji, w której toczą się jednocześnie postępowania sądowe i administracyjne, których przedmiotem jest pozyskanie tytułu prawnego do nieruchomości na cele przesyłowe.
- d) czy w/w decyzje lub zarządzenia wpływają jakkolwiek na roszczenie z 231 k.c. i z art. 49 k.c.?

Odpowiedź na powyższe pytania pozwoli na ocenę tego, w jaki sposób (poprzez pryzmat judykatury) chroniony jest interes właściciela nieruchomości oraz przedsiębiorcy przesyłowego.

Po czwarte wyjaśniam, że kolejność prezentacji problematyki pierwszych trzech roszczeń nie jest przypadkowa. Na początku analizie poddano roszczenie potencjalnie najmniej

¹⁹⁷ W szczególności: art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 4.02.1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1420), który stanowi, iż złoża kopalin niestanowiące części składowych nieruchomości są własnością Skarbu Państwa; u.p.z.p., która w swej treści umożliwia wprowadzenie ograniczeń dla właścicieli nieruchomości w nieskrępowanym wykorzystaniu nieruchomości.

uciążliwe dla przedsiębiorcy przesyłowego, gdyż skutkiem jego realizacji może być wyłącznie obowiązek zapłaty wynagrodzenia właścicielowi gruntu przy jednoczesnym uzyskaniu trwałości prawa do obciążenia nieruchomości na potrzeby przesyłowe. Kolejno omówione zostanie roszczenie uzupełniające nazywane także „rozliczeniowym”, które cechuje się już pewnym stopniem dolegliwości dla przedsiębiorcy przesyłowego, albowiem jego uwzględnienie nie powoduje uzyskania prawa do trwałego obciążenia nieruchomości. Nakłada obowiązek świadczenia wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z rzeczy. Następnie ocenie zostanie poddane roszczenie negatoryjne o usunięcie urządzeń z nieruchomości jako najbardziej dolegliwe z punktu widzenia przedsiębiorcy przesyłowego. Uwzględnienie tego roszczenia przez sąd stanowi dla każdego przedsiębiorcy poważne i niekiedy kosztowne wyzwanie związane z usunięciem urządzenia gruntu przy jednoczesnym obowiązku zapewnienia ciągłości świadczenia usług. Roszczenie o przeniesienie własności nieruchomości w związku z istnieniem na tej nieruchomości urządzenia przesyłowego omówione w niniejszym rozdziale jest o tyle specyficzne, iż rzadko spotyka się je w praktyce. Niemniej jednak teoretyczna możliwość jego skonstruowania przez uprawnionego nakazuje odniesienie się do oceny skutków aktów administracyjnych ograniczających własność na skuteczność takiego roszczenia.

Wybór roszczeń przyjętych do analizy i oceny podyktowany jest bardzo dużą ilością sporów powstałych na tle ich rozstrzygnięcia przez sądy powszechne i SN. Roszczenia o zwrot pożytków oraz o naprawienie szkody z powodu zużycia, pogorszenia lub utraty rzeczy nie są typowe dla sporów na linii właściciel – przedsiębiorca przesyłowy.

2. Pojęcie dobrej i złej wiary przedsiębiorcy przesyłowego jako posiadacza służebności – uwagi wprowadzające

Potrzeba wyodrębnienia osobnego podrozdziału na potrzeby analizy problematyki dobrej lub złej wiary posiadacza służebności jest uzasadniona. Wynika z tego, iż jednym ze skutków przypisywanym decyzjom ograniczającym własność nieruchomości (oraz zezwoleniu wydawanym na podstawie u.p.e.) jest wpływ na stan dobrej wiary posiadacza. Okoliczność ta będzie miała także znaczenie przy ocenie zasadności każdego z przywołanego w tym rozdziale katalogu roszczeń, które przysługują właścicielowi nieruchomości względem przedsiębiorcy przesyłowego. Wobec tego nie jest zasadnym analizowanie i powtarzanie problematyki przy ocenie każdego z roszczeń. Prowadziłoby to do zbędnych powtórzeń. Zasadnym jest, aby w tym podrozdziale omówić podstawowe zagadnienia związane z pojęciami dobrej lub złej wiary w kontekście decyzji ograniczających własność nieruchomości.

Pojęcia dobrej i złej wiary oznaczają pewne stany psychiczne podmiotu prawa cywilnego¹⁹⁸. Od początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku, SN konsekwentnie i w zasadzie bez wyjątków odwołuje się do tradycyjnej koncepcji dobrej wiary i według niej ocenia posiadanie wykonywane z zamiarem nabycia prawa przez zasiedzenie¹⁹⁹. Zgodnie z tą koncepcją nie jest w dobrej wierze ten, kto wykonuje prawo, o którym wie, że mu nie przysługuje, ale także ten, kto wykonuje nieprzysługujące mu prawo bez tej świadomości, jeżeli przy dołożeniu należytej staranności mógłby się dowiedzieć o rzeczywistym stanie prawnym danej sytuacji. Według poglądu tradycyjnego, dobra wiara polega na błędnym, ale w danych okolicznościach usprawiedliwionym przekonaniu, że danej osobie przysługuje wykonywane przez nią prawo²⁰⁰.

Druga z koncepcji, którą możemy nazwać liberalną, sprowadza się do uznania, iż posiadaczem w dobrej wierze jest ten, kto pozostaje w usprawiedliwionym błędnym przekonaniu, że korzystając z określonej rzeczy nie narusza cudzego prawa. Koncepcja liberalna została zapoczątkowana uchwałą SN z dnia 25 maja 1955 r.²⁰¹, w której SN przyjął, że „dobra wiara posiadacza rzeczy w znaczeniu obowiązującego prawa jest równoznaczna z przekonaniem posiadacza opartym na obiektywnych przesłankach wywodzących się ze stosunku będącego podstawą i przyczyną konkretnego stanu faktycznego, że jego posiadanie niczyjego prawa nie narusza”. Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z dnia 17 września 1986 r.²⁰², wyraził pogląd, że „dobra wiara zachodzi wtedy, gdy posiadacz jest przeświadczony, że nie narusza niczyich praw i gdy jego działanie nie zmierza do obejścia prawa”. Sąd Apelacyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 17.06.2016 r.²⁰³ wskazał, iż domniemanie dobrej wiary posiadacza wzruszyć może zatem dowód, że posiadacz w chwili rozpoczęcia posiadania w zakresie odpowiadającym służebności przesyłu wiedział lub przy zachowaniu należytej staranności mógł się dowiedzieć o tym, że narusza swym zachowaniem prawo innej osoby.

Jeżeli przyjąć, że określony podmiot prawa (np. poprzednik prawny przedsiębiorcy przesyłowego), zlecając jako inwestor, czy wykonując inwestycję w ramach prowadzonego przedsiębiorstwa, czynił to bez tytułu prawnego do gruntu (np. bez decyzji ograniczającej

¹⁹⁸ E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), Kodeks cywilny. Komentarz, wyd. 9, Warszawa 2019.

¹⁹⁹ Por. uchwała składu siedmiu sędziów SN z 6.12.1991 r. - zasada prawna - III CZP 108/91, OSNC 1992, nr 4, poz. 48, LEX nr 3700 oraz postanowienia SN z dnia 22.12.1998 r., II CKN 59/98 LEX nr 847118 i z 4.11.1999 r., II CKN 560/98, LEX nr 50703.

²⁰⁰ Por. uchwała SN z 16.05.2019 r., III CZP 110/18, OSNC 2020, nr 1, poz. 9, LEX nr 2656252.

²⁰¹ I CO 14/55, OSNCK 1956, nr 4, poz. 92, LEX nr 118693; por. także B. Janiszewska, *Refleksje o pojmowaniu dobrej wiary w sprawach o stwierdzenie zasiedzenia*, Monitor Prawniczy, 15/2013 s. 825.

²⁰² III CZP 58/86, OSNCP 1987, z. 10, poz. 150, LEX nr 3289.

²⁰³ I ACa 786/14, LEX nr 2171191.

własność nieruchomości), to taki podmiot należy uznać za posiadający w złej wierze – wedle koncepcji tradycyjnej. Przyjęcie koncepcji złej wiary takiego posiadacza otwiera drogę właścicielowi nieruchomości do wytoczenia powództwa o wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z nieruchomości. Sprawa nie jest jednak oczywista, gdyż problem rozumienia dobrej i złej wiary przedsiębiorcy przesyłowego ewoluował na skutek orzecznictwa sądów powszechnych i SN. Nie jest możliwe wskazanie w tej rozprawie remedium na kategoryczne ustalenie, kiedy dany przedsiębiorca przesyłowy (poprzednik prawny) rozpoczął posiadanie w dobrej, a kiedy w złej wierze. Będzie to zależęć od okoliczności faktycznych i prawnych danej sprawy. Zasadnym może być poszukiwanie pewnych relacji pomiędzy faktem wydania decyzji administracyjnej uprawniającej do ingerencji w nieruchomość a skutkami związanymi z oceną wpływu tego faktu na dobrą lub złą wiarę przedsiębiorcy przesyłowego korzystającego z gruntu. Tą część rozważań należy zamknąć, odnosząc się do rzymskiej zasady *mala fides superveniens non nocet*, która stanowi, że późniejsza zmiana stanu świadomości posiadacza samoistnego lub osoby, na rzecz której nastąpiło przeniesienie posiadania, nie rzutuje na istnienie złej wiary²⁰⁴. Rozstrzygającym momentem dla oceny dobrej czy złej wiary posiadacza jest data uzyskania posiadania²⁰⁵.

W mojej ocenie, fakt legitymowania się przez korzystającego z nieruchomości (ściślej: korzystającego ze służebności) ostateczną decyzją administracyjną ograniczającą własność powinien implikować konieczność uznawania go za posiadacza w dobrej wierze. W takiej sytuacji korzystający przecież wie, że wykonuje prawo, które przysługuje mu z mocy decyzji. Taka teza znajduje oparcie także w orzeczeniach judykatury²⁰⁶. Aktualnie pojawiają się także orzeczenia, które nie wywodzą dobrej wiary z samego faktu wydania decyzji ograniczającej własność nieruchomości, a warunkują przypisanie dobrej wiary od zachowania standardów dotyczących postępowań wywłaszczeniowych²⁰⁷. Należy jednak zaznaczyć, że w sądownictwie istnieje odmienny pogląd, który nie wiąże instytucji dobrej wiary posiadacza z tytułem prawnym wynikającym z decyzji ograniczającej własność nieruchomości²⁰⁸. Na marginesie,

²⁰⁴ Postanowienie SN z 3.12.2014 r., III CSK 306/13, LEX nr 1622318, postanowienie SN z 12.05.2017 r., III CSK 60/17, LEX nr 2312466.

²⁰⁵ Postanowienie SN z 28.11.2014 r., I CSK 658/13, LEX nr 1621304.

²⁰⁶ Postanowienie SN z 17.12.2008 r., I CSK 171/08, OSNC 2010, nr 1, poz. 15, LEX nr 490946, uchwała SN z 20.01.2010 r., III CZP 116/09, LEX nr 537076, postanowienie SN z 7.05.2014 r., II CSK 472/13, LEX nr 1476956., wyrok SA w Białymstoku z 23.04.2018 r., I ACa 485/16, LEX nr 2519220, postanowienie SO w Sieradzu z 7.06.2017 r., I Ca 176/17, LEX nr 2320174.

²⁰⁷ Wyrok SA w Warszawie z 22.01.2019 r., V ACa 1580/17, LEX nr 2668800., wyrok SN z 26.01.2018 r., II CSK 124/17, LEX nr 2439115.

²⁰⁸ Uchwała SN z 16.05.2019 r., III CZP 110/18, OSNC 2020, nr 1, poz. 9, LEX nr 2656252, wyrok SA w Katowicach z 11.06.2019 r., I ACa 39/19, LEX nr 2706337.

przedsiębiorca przesyłowy nie ma obowiązku interpretowania decyzji administracyjnej tak dalece, aby oceniać zasadność jej wydania z punktu widzenia przepisu art. 156 k.p.a. Za powyższym sposobem rozumowania przemawia dodatkowo fakt, że z przepisu art. 16 § 1 k.p.a. wynika zasada trwałości decyzji administracyjnych.

Z zasady trwałości decyzji administracyjnych wynika, że jej uchylenie lub zmiana ograniczona jest wyłącznie do przypadków prawem określonych. Ponadto, wynika z niej zasada domniemania mocy obowiązującej decyzji, którą może zdefiniować poprzez twierdzenie, że „decyzje te obowiązują tak długo, dopóki nie zostaną uchylone lub zmienione przez nową decyzję”²⁰⁹. Zasada powyższa łączy się z fundamentalnymi zasadami porządku prawnego, takimi jak: zasada ochrony praw słusznie nabytych, która z kolei jest w pewnym sensie realizacją zasady demokratycznego państwa prawnego.²¹⁰ W doktrynie prawa administracyjnego używa się także pojęcia domniemania ważności decyzji administracyjnej, które sprowadza się do uznania, iż ostatecznej decyzji administracyjnej nadajemy przymiot zgodności z prawem obowiązującym, przy czym domniemanie to jest wzruszalne, albowiem stan faktyczny sprawy towarzyszący wydaniu decyzji może uzasadniać jej nieważność²¹¹.

W związku z powyższym interesującym zagadnieniem jest okoliczność stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, ograniczającej własność w kontekście wpływu tego zdarzenia (stwierdzenia nieważności) na dobrą wiarę korzystającego z nieruchomości przedsiębiorcy przesyłowego. Przyjmując stanowisko, zgodnie z którym dobrą wiarę posiadacza ocenia się na dzień ingerencji w nieruchomość, należy ustalić, jaki skutek odniesie fakt stwierdzenia jej nieważności. W mojej ocenie, następcze ustalenie, że decyzja administracyjna, której została stwierdzona nieważność, nie może stanowić argumentu do przypisywania korzystającemu z gruntu złej wiary, która miałaby istnieć od początku ingerencji w grunt. Przyjęcie stanowiska odmiennego godziłoby bowiem w zasadę praw słusznie nabytych i prowadziłoby do chaosu prawnego. Wyjątkiem może być sytuacja, w której korzystający miał świadomość bezprawności towarzyszącej wydaniu decyzji (np. świadomie wprowadził organ w błąd, decyzja została wydana w wyniku przestępstwa). W takim przypadku udowodnienie takiego zdarzenia może mieć wpływ na istnienie złej wiary przedsiębiorcy przesyłowego. W

²⁰⁹ Por. W. Gelger, *Domniemanie ważności aktu administracyjnego w kodeksie postępowania administracyjnego* *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 24, 1962, z. 4, s. 41–62, W. Dawidowicz, *Podstawowe zagadnienia kodeksu postępowania administracyjnego*, Warszawa 1955, s. 11.

²¹⁰ P. M. Przybysz, *Komentarz do art. 16 [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, Gdańsk 2019, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587751066/579583>, (dostęp: 28.12.2020 r.), LEX.

²¹¹ E.A. Terejko, *Ważność decyzji w postępowaniu administracyjnym*. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio G, Ius*. Vol. 61 (2014), 2, s. 127–128.

pewnym sensie może dojść do sytuacji, w której słusznie nabyte prawa będą uzyskane w wyniku bezprawnej decyzji. Dopóki takiej decyzji nie wyeliminuje się z obrotu, dopóty przedsiębiorca będzie mógł powoływać się na dobrą wiarę przy rozpoczęciu posiadania na podstawie takiej decyzji.

Z punktu widzenia zasadności roszczeń o bezumowne korzystanie z nieruchomości oraz roszczenia o usunięcie urządzeń przesyłowych z gruntu, możliwe będzie, że w świetle zasady domniemania posiadania w dobrej wierze oraz zasady domniemania ważności decyzji administracyjnej, ewentualne stwierdzenie nieważności decyzji ograniczającej własność nieruchomości nie będzie prowadziło do automatycznego przypisania złej wiary przedsiębiorcy przesyłowemu, czy też jego poprzednikowi prawnemu od początku rozpoczęcia korzystania z nieruchomości. Rozważania nie są jedynie teoretyczne. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 13.07.2017 r.²¹² orzekł, że „jeżeli dawna decyzja administracyjna o lokalizacji i budowie linii energetycznej zostanie unieważniona, to przedsiębiorstwo może uzyskać służebność gruntową lub przesyłu w drodze zasiedzenia w dobrej wierze.

3. Roszczenie o odpłatne ustanowienie służebności przesyłu

Roszczeniem potencjalnie najmniej uciążliwym dla przedsiębiorcy przesyłowego jest roszczenie o ustanowienie służebności przesyłu. Jest tak dlatego, że obowiązkowi zapłaty wynagrodzenia właścicielowi gruntu towarzyszy uzyskanie trwałości prawa do obciążenia i korzystania z nieruchomości na potrzeby przesyłowe oraz czerpanie korzyści finansowych z przesyłu mediów. Wraz z dniem wejścia w życie ustawy z dnia 30 maja 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw²¹³ do polskiego systemu prawnego wprowadzono nowy rodzaj służebności (ograniczonego prawa rzeczowego) – służebność przesyłu. Wraz z wprowadzeniem tej instytucji zarówno właściciel, jak i przedsiębiorca przesyłowy uzyskali wyraźną podstawę prawną do uregulowania wzajemnych relacji faktycznych i prawnych, związanych z umieszczonymi lub mającymi być umieszczonymi na nieruchomości urządzeniami przesyłowymi.

Dyspozycja art. 305² k.c. odnosi się do sekwencji zdarzeń prawnych, których zaistnienie składa się na możliwość skutecznego wytoczenia przez właściciela nieruchomości roszczenia o ustanowienie służebności przesyłu. Jeżeli przedsiębiorca odmawia zawarcia umowy o ustanowienie służebności przesyłu, a jest ona konieczna do korzystania z urządzeń, o których

²¹² I CSK 737/16, LEX nr 2322297.

²¹³ Dz. U. z 2008 r., Nr 116, poz. 731.

mowa w art. 49 § 1 k.c., właściciel nieruchomości może żądać odpowiedniego wynagrodzenia w zamian za ustanowienie służebności przesyłu. Zarówno właściciel nieruchomości, jak i przedsiębiorca przesyłowy mogą zainicjować postępowanie w przedmiocie obciążenia nieruchomości ograniczonym prawem rzeczowym. Idea przepisu zakłada zaś, że dla ustanowienia służebności nie jest wymagane istnienie nieruchomości władnącej – jak przy klasycznej służebności drogi koniecznej. Przed wprowadzeniem art. 305¹ k.c. strony mogły regulować kwestię korzystania z urządzeń przesyłowych na podstawie zwykłej umowy obligacyjnej lub wykorzystania instytucji umownego ustanowienia ograniczonego prawa rzeczowego w postaci użytkowania, które ze swej istoty było najbardziej adekwatne do uregulowania stosunków pomiędzy właścicielem a przedsiębiorcą. Względnie mogłaby być to służebność gruntowa²¹⁴. W tym wypadku problematyczne byłoby oznaczenie nieruchomości władnącej. Wypada odnotować, że do regulacji stanu prawnego nie mogła być wykorzystana także służebność osobista. Wynika to z art. 296 k.c., który stanowi, że nieruchomość można obciążyć na rzecz oznaczonej osoby fizycznej prawem, którego treść odpowiada treści służebności gruntowej.

3.1. Skutki decyzji ograniczającej własność nieruchomości a zasadność roszczenia

W toku postępowania sądowego w przedmiocie ustanowienia służebności przesyłu sąd winien przeanalizować stan prawny, który towarzyszył budowie danego urządzenia przesyłowego. Jak zostało to wykazane w rozdziale II rozprawy, procesowi budowy urządzeń przesyłowych mogły towarzyszyć zdarzenia prawne powodujące, iż na datę rozstrzygnięcia sprawy o ustanowienie służebności przesyłu w obrocie prawnym znajdować się będzie akt administracyjny uprawniający danego przedsiębiorcę przesyłowego do korzystania z nieruchomości właściciela.

Decyzja administracyjna z art. 35 u.z.t.w.n.²¹⁵ (oraz z art. 70 u.g.g.w.n.) wywiera wpływ w dwóch obszarach. Po pierwsze, istnienie w obrocie takiej decyzji stwarza dla właściciela ograniczenie o charakterze rzeczowym, gdyż wywiera wpływ na prawo własności nieruchomości. Zgodnie z poglądem wyrażonym w orzecznictwie, najwięcej istotnych argumentów przemawia za tym, aby skutek decyzji z art. 35 u.z.t.w.n. odnieść do trwałego

²¹⁴ Por. uchwała SN z 30.08.1991 r., III CZP 73/91, OSNC 1992, nr 4, poz. 53, LEX nr 3703.

²¹⁵ W tym także decyzje wydane na kanwie art. 70 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. u.g.g.w.n. oraz art. 124 i nast. u.g.n., albowiem skutek prawny tychże decyzji znajdować będzie źródło w ich tożsamym charakterze oraz w tym, iż są one de facto „odzwierciedleniem pierwowzoru” przez ustawodawcę do zmieniających się realiów społeczno-gospodarczych.

ograniczenia własności. Skoro tak, to decyzja taka nosi cechy decyzji wywłaszczeniowej²¹⁶ w doktrynie opisywanej również jako quasi – wywłaszczenie. Decyzja taka nie pozbawia co prawda właściciela prawa nad rzeczą, a w istotny sposób je ogranicza. Uważając powyższy przepis za szczególny przypadek wywłaszczenia, SN w uchwale z dnia z dnia 20.01.2010 r.²¹⁷ dokonał porównania przedmiotowego przepisu do jego odpowiedników w art. 70 u.g.g.w.n. oraz w art. 124 u.g.n., uznając, że wydawane decyzje na podstawie każdego z tych przepisów powodują skutek w postaci ograniczenia sposobu korzystania z własności nieruchomości²¹⁸. Podzielam powyższy pogląd judykatury, co do wywłaszczeniowego skutku decyzji administracyjnych ograniczających własność. Wywłaszczenie nie polega bowiem tylko na definitywnym pozbawieniu prawa własności, ale właśnie jego specyficzną formą jest trwałe ograniczenie prawa własności, a tak będzie przy lokalizowaniu i budowie urządzenia przesyłowego.

Po drugie, decyzja administracyjna wydawana na podstawie wskazanych wyżej aktów prawnych musi wywierać również skutek w „świadomości” przedsiębiorcy przesyłowego, mającej znaczenie dla oceny treści charakteru prawnego korzystania z nieruchomości. Konkretnie, decyzja wywoła skutek prawny w przypisaniu przedsiębiorcy przesyłowemu dobrej lub złej wiary w zakresie korzystania z nieruchomości (służebności). Tym samym przedsiębiorca przesyłowy będzie uprawniony w sprawie ustanowienia służebności przesyłu do podniesienia zarzutu zasiedzenia służebności przesyłu w dobrej lub w złej wierze. Zilustrować to można następującym przykładem; jeżeli przedsiębiorca przesyłowy bezprawnie zajął nieruchomość (bez wymaganej prawem procedury niezależnie od okresu, kiedy to zajęcie nastąpiło) jego posiadanie (służebności przesyłu), kontynuowane przez następców prawnych cechuje się tym, że przedsiębiorca taki wie lub może wiedzieć, że nie przysługuje mu żadne prawo do korzystania z gruntu. Chroni go jedynie domniemanie dobrej wiary, które może zostać obalone. W drugim przypadku, jeżeli przedsiębiorca przesyłowy potrafi wykazać istnienie decyzji ograniczającej własność nieruchomości, to w sferze „świadomości” takiego przedsiębiorcy, przeświadczenie, że ma prawo korzystać z gruntu istniało od dnia wydania takiej decyzji. Sąd Najwyższy w postanowieniu z dnia 17.12.2008 r.²¹⁹ stwierdził, że „objęcie przez przedsiębiorstwo państwowe cudzej nieruchomości w posiadanie na podstawie art. 35

²¹⁶ Tak: M. Wolanin, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami, Komentarz*, wyd. 4, Warszawa 2015, s. 753-754; L. Klat-Wertelecka, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015 r., s. 642; E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 756.

²¹⁷ III CZP 116/09, LEX nr 537076.

²¹⁸ Wyrok SN z 21.02.2009 r., II CSK 394/08, LEX nr 491553.

²¹⁹ I CSK 171/08, OSNC 2010, nr 1, poz. 15.

ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości w celu budowy urządzeń przesyłowych uzasadnia przyjęcie dobrej wiary tego przedsiębiorstwa jako posiadacza służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu (art. 292 w związku z art. 172 § 1 k.c.)”. Orzeczenie to jest licznie cytowane w judykaturze jako przykład utrwalonej linii orzeczniczej w zakresie rozumienia pojęcia dobrej wiary przedsiębiorcy przesyłowego.

Z powyższego wynika przynajmniej teoretycznie, że przedsiębiorca przesyłowy w sprawie o ustanowienie służebności przesyłu mógłby podnieść zarzut zasiedzenia służebności przesyłu w dobrej wierze, o ile legitymowałby się decyzją ograniczającą własność nieruchomości. Co ciekawe, innego zdania był SN. W uchwale podjętej w składzie 7 sędziów w dniu 8 kwietnia 2014 r.²²⁰ SN przyjął, że „wykonywanie uprawnień w zakresie wynikającym z decyzji wydanej na podstawie art. 35 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości, stanowiącej tytuł prawny do ich wykonywania, nie prowadzi do nabycia przez zasiedzenie służebności gruntowej odpowiadającej treści służebności przesyłu”.

Powyższe orzeczenie może być korzystne dla interesów właścicieli nieruchomości. Na bazie omawianej uchwały należy poczynić jednak kilka uwag.

Po pierwsze ustawa w art. 35 ust. 2 u.z.t.w.n. stanowi, iż „osobom upoważnionym przez właściwy organ, instytucję lub przedsiębiorstwo państwowe przysługuje prawo dostępu do tych przewodów i urządzeń w celu wykonywania czynności związanych z **ich konserwacją**”. Treść tego przepisu należy zestawić z instytucją zasiedzenia służebności gruntowej, odpowiadającej treści służebności przesyłu. Wypada zwrócić uwagę, że gdyby treścią służebności przesyłu była wyłącznie kwestia konserwacji urządzeń przesyłowych, orzeczenie SN byłoby kompatybilne i spójne. Problemem w tym aspekcie jest fakt, iż polski porządek prawny pojęcie służebności przesyłu rozumie bardzo ogólnie. Ustawodawca nie określa tego, jakie elementy składają się na treść „zasiedzianej” służebności przesyłu. Ogólnie przyjmuje się w art. 305¹ k.c., że treścią tej służebności jest korzystanie przez przedsiębiorcę w oznaczonym zakresie z cudzej nieruchomości, w zakresie niezbędnym dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania urządzeń przesyłowych. Jak widać są to pojęcia nieostre.

Korzystanie z nieruchomości w oznaczonym zakresie, podyktowanym zapewnieniem prawidłowego funkcjonowania urządzeń, obejmuje przeto znacznie większy wachlarz

²²⁰ III CZP 87/13, OSNC 2014, nr 7–8, poz. 68.

czynności, jakie przedsiębiorca przesyłowy będzie zobligowany do wykonania w celu utrzymania ich w należytym stanie – czyli owej konserwacji, do której ograniczał się art. 35 ust. 1 u.z.t.w.n. Co do wykładni pojęcia służebności przesyłu wypowiedział się SN w postanowieniu z dnia 17.02.2011 r.²²¹, w którym stwierdził, iż służebność przesyłu w praktyce oznaczać może uprawnienie do wejścia przez przedsiębiorcę na cudzy grunt obciążony służebnością w celu posadowienia tam urządzeń przesyłowych, **usunięcia ich awarii, przeprowadzenia konserwacji czy też modernizacji**. Na fakt braku możliwości wykonania remontu sieci w oparciu o decyzję administracyjną wskazuje J. Wawrzyniak, uznając, że pojęcie remontu nie mieści się w desygnacie pojęcia konserwacji²²². Przykładowo wypada dostrzec, iż sieci wodociągowe i kanalizacyjne w zasadzie nie są konserwowane. W sytuacji, w której wymagana jest ingerencja w ich strukturę należy przystąpić do czynności ich remontu dostępnymi i innowacyjnymi metodami takimi jak: „*close fit*” czy „rękaw elastyczny”²²³. Samo pojęcie konserwacji może być zatem odniesione, co najwyżej do kontroli poszczególnych elementów stacji trafo, komorze cieplnej, czy też wymiany drobnych urządzeń w przepompowni ścieków.

Kilka miesięcy po wydaniu orzeczenia w sprawie III CZP 87/13, SN w uchwale z dnia 6.06.2014 r.²²⁴ stwierdził, że „jeżeli przedsiębiorca będący właścicielem urządzeń wymienionych w art. 49 § 1 k.c. wykonuje uprawnienia wynikające z decyzji wydanej na rzecz jego poprzednika prawnego na podstawie art. 35 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości, właściciel nieruchomości nie może żądać ustanowienia służebności przesyłu”.

Stan faktyczny sprawy, na kanwie której zapadła powyższa uchwała²²⁵ nie był skomplikowany. Na nieruchomości gruntowej zlokalizowane były urządzenia przesyłowe w postaci linii energetycznej wybudowanej w latach siedemdziesiątych XX wieku. Właściciel nieruchomości złożył do sądu wnioski o ustanowienie służebności przesyłu, a uczestnik postępowania (właściciel linii energetycznej) podnosił zarzut braku uprawnienia do żądania ustanowienia służebności, w sytuacji gdy w obrocie prawnym pozostawała decyzja

²²¹ IV CSK 303/10, LEX nr 785540.

²²² J. Wawrzyniak, *Służebność przesyłu i dostęp do urządzeń elektroenergetycznych*, Zeszyty Naukowe Wydziału Elektrotechniki i Automatyki Politechniki Gdańskiej, Nr 35/2013, s. 67.

²²³ <http://www.kierunekwodkan.pl/artukul,4192,bezwykopowe-metody-modernizacji-sieci-8211-subiektywny-przeglad.html>, (dostęp 11.04.2018 r.).

²²⁴ III CZP 107/13, OSNC 2015, nr 3, poz. 29, LEX nr 1488917.

²²⁵ Zauważyć należy na krytyczne stanowisko przedstawicieli części doktryny co do przedmiotowej uchwały: por. glosa częściowo krytyczna B. Rakoczego do uchwały SN z dnia 6 czerwca 2014 r., III CZP 107/13, OSP 2016, nr 5, s. 42, oraz glosa krytyczna Ł. Strzępka do uchwały SN z dnia 6 czerwca 2014 r., III CZP 107/13, OSP 2015, nr 9, s. 91.

administracyjna wydana na podstawie art. 35 u.z.t.w.n. Sąd Rejonowy, który orzekł w I instancji uwzględnił żądanie wnioskodawcy i wydał postanowienie o ustanowieniu służebności. Sąd Okręgowy w Bielsku-Białej, rozpoznając apelację przedsiębiorcy przesyłowego, powziął wątpliwości dotyczące konieczności ustanowienia służebności przesyłu, w sytuacji, w której przedsiębiorca legitymuje się decyzją wydaną na rzecz jego poprzednika prawnego na podstawie art. 35 ust. 1 u.z.t.w.n. oraz określenia koniecznego zakresu prawa przedsiębiorcy do korzystania z nieruchomości obciążonej, zgodnie z przeznaczeniem urządzeń przesyłowych. Sąd Najwyższy rozpatrując przedmiotową sprawę, stwierdził, iż skutki wywołane decyzją administracyjną, wydaną na podstawie art. 35 ust. 1 u.z.t.w.n., kreują swego rodzaju służebność, nazywaną służebnością publiczną lub przesyłową²²⁶. Z tych względów SN wyłączył możliwość żądania przez właściciela ustanowienia służebności przesyłu. Na przedmiotowe orzeczenie należy spojrzeć z dwóch punktów widzenia. Mianowicie, ochrony interesów właściciela nieruchomości i przedsiębiorcy przesyłowego.

Skutkiem, jaki ww. uchwała może wywoływać w sferze praw i obowiązków właściciela nieruchomości, jest brak możliwości ustanowienia służebności i żądania wynagrodzenia przy jednoczesnym obowiązku znoszenia istnienia urządzeń przesyłowych zlokalizowanych na nieruchomości. Taka jednoznaczna ocena prawna SN wyrażona w ww. uchwale, moim zdaniem zbyt dalece faworyzuje przedsiębiorcę przesyłowego. Może powodować, że sądy powszechne w powołaniu się na nią, oddalając wnioski o ustanowienie służebności, doprowadzą do sytuacji, w której właściciel nieruchomości nie otrzyma jakiegokolwiek wynagrodzenia *de facto za quasi* – wywłaszczenie²²⁷. Sąd Najwyższy stwierdził, iż prawa i obowiązki powstałe w wyniku wydania decyzji są wprawdzie zbliżone do będących konsekwencją obciążenia nieruchomości służebnością gruntową, ale źródłem ich powstania jest ustawa i wydana na jej podstawie decyzja administracyjna. Z powyższym twierdzeniem można zgodzić się jedynie w takim zakresie, w jakim chodzi o sam fakt zlokalizowania na nieruchomości danego urządzenia

²²⁶ Co do pojęcia „służebności publicznej” wypowiedała się judykatura: por. uchwała SN z 10.11.2005 r., III CZP 80/05, OSNC 2006, nr 9, poz. 146, LEX nr 159041, oraz: wyrok SN z 20.03.2002 r., V CKN 1863/00, LEX nr 530591, wyrok SN z 10.07.2002 r., II CKN 1316/00, LEX nr 1211332, wyrok SN z 8.06.2005 r., V CK 680/04, LEX nr 180843, wyrok SN z 9.03.2007 r., II CSK 457/06, LEX nr 339717, wyrok SN z 21.01.2009 r., II CSK 394/08, LEX nr 1347834; także postanowienie SN z 17.12.2008 r., I CSK 171/08, OSNC 2010, nr 1, poz. 15, LEX nr 490946.

²²⁷ Może zdarzyć się przecież tak, że decyzjom wydanym na podstawie art. 35 u.z.t.w.n. lub 70 (następnie 75) u.g.g.w.n. nie towarzyszyła faktyczna wypłata odszkodowania za ograniczenie praw do nieruchomości. Istotą służebności przesyłu jest zaś wynagrodzenie za korzystanie z gruntu.

przesyłowego²²⁸ – rozumianego jako proces jego budowy zakończony jedynie umożliwieniem jego użytkowania i brakiem możliwości negocjowania faktu legalności takiej inwestycji²²⁹.

Sprzeciwiam się twierdzeniu, które wynika z analizowanej uchwały, iż skutki wywołane decyzją administracyjną, wydaną na podstawie art. 35 ust. 1 u.z.t.w.n., będą kreowały treść służebności przesyłu niejako na przyszłość z wyłączeniem uprawnienia właściciela nieruchomości do uzyskania w tym przedmiocie stosownego wynagrodzenia. Nie zgadzam się z koncepcją pojawiającą się w doktrynie²³⁰, że decyzja administracyjna kreuje powstanie ograniczonego prawa rzeczowego, a więc więź prawną łączącą właściciela gruntu i przedsiębiorcę przesyłowego. Przychyłam się do drugiego ze stanowisk wyrażanych w doktrynie, które co do zasady odmiennie uznaje, iż wydanie decyzji administracyjnej nie tworzy ograniczonego prawa rzeczowego²³¹. Jedynie na marginesie w tym miejscu należy zasygnalizować, że istnieje także koncepcja prawna wykreowania ograniczonego prawa rzeczowego (służebności przesyłu) wprost przez ustawę – jako akt normatywny, która była obecna w projekcie ustawy o korytarzach przesyłowych²³².

W kontekście analizowanej uchwały trzeba zadać pytanie, na jakiej podstawie przedsiębiorca przesyłowy będzie mógł wywieść swoje prawo np. do wykonywania tego, co nazywamy dziś służebnością przesyłu (oczywiście przy założeniu, że decyzja tworzy ograniczone prawo rzeczowe)? Z art. 35 ust. 2 u.z.t.w.n. wynika przecież, że osobom upoważnionym przez właściwy organ, instytucję lub przedsiębiorstwo państwowe przysługuje prawo dostępu do tych przewodów i urządzeń w celu wykonywania czynności związanych z **ich konserwacją**. Jak wykazałem, pojęcie konserwacji jest pojęciem wąskim i nie obejmuje innych czynności właściwych dla wykonywania służebności przesyłu. Postawione pytanie jest doniosłe także ze względu na uwarunkowania konstytucyjne. Zgodnie z art. 64 ust. 3 Konstytucji RP własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Zgodnie natomiast z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne

²²⁸ Przyjęcie takiego stanowiska sygnalizuje również M. Balwicka-Szczyrba, *Korzystanie z nieruchomości przez przedsiębiorców przesyłowych – właściciele urządzeń przesyłowych*, Wolters Kluwer Warszawa 2015, s. 270.

²²⁹ W konsekwencji należy wskazać, iż ocena skutku prawnego decyzji administracyjnej powinna odnosić się w stosunku przedsiębiorcy przesyłowego do charakteru, w jakim rozpoczyna posiadanie służebności. W stosunku zaś do właściciela nieruchomości winna stanowić o ograniczeniu w możliwości żądania usunięcia urządzenia z nieruchomości w przypadku wytoczenia przez właściciela roszczenia negatoryjnego.

²³⁰ Por. G. Bieniek, Glosa do uchwały SN z dnia 17 stycznia 2003 r., III CZP 79/02, Rejent 2003, nr 3, s. 122., E. Mzyk, [w]: G. Bieniek, S. Kalus, Z. Marmaj, E. Mzyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*. Warszawa 2005, s. 418.

²³¹ Ł. Strzępek, glosa do uchwały SN z dnia 6 czerwca 2014 r., III CZP 107/13, OSP 2015/9/91.

²³² Patrz: opinia Rady Legislacyjnej z dnia 19 listopada 2010 r. o projekcie ustawy o korytarzach przesyłowych.

i za słusznym odszkodowaniem. Wykładając te dwa przepisy łącznie w kontekście przedstawionego stanu faktycznego, należy dojść do wniosku, iż przyjęcie koncepcji wyrażonej przez skład orzekający w zakresie, w jakim wyłącza uprawnienie właściciela do uzyskania wynagrodzenia za ustanowienie służebności przesyłu jest sprzeczne z zasadą ochrony praw majątkowych. Na podstawie art. 64 Konstytucji RP wszystkie prawa majątkowe muszą podlegać ochronie prawnej²³³. Z punktu widzenia właściciela nieruchomości uniemożliwienie mu realizacji jego ustawowo zagwarantowanego prawa do uzyskania wynagrodzenia za ustanowienie służebności przesyłu jest naruszeniem jego praw konstytucyjnych.

Z punktu widzenia przedsiębiorcy przesyłowego, wedle krytykowanego poglądu SN, mamy do czynienia z sytuacją, w której nabywa on (jego poprzednik prawny) uprawnienie do korzystania z nieruchomości. Odnotować również należy, iż przyjęta omawianą uchwałą SN wykładnia znaczenia istnienia w obrocie decyzji administracyjnej znajduje swój wyraz w rozstrzygnięciach sądów niższych instancji w przedmiocie oddalenia wniosków o ustanowienie służebności przesyłu²³⁴. Reasumując, w ślad za Ewą Bończak-Kucharczyk należy stwierdzić, że trwały administracyjny tytuł prawny do nieruchomości i służebność przesyłu ustanawiana na podstawie art. 305¹ k.c. to dwa różne tytuły prawne, z których przedsiębiorca może korzystać według swego wyboru. Nie zgadzam się z twierdzeniem autorki, iż uzyskanie jednego z nich wyklucza potrzebę uzyskania drugiego²³⁵. Twierdzenie powyższe byłoby zasadne jedynie w przypadku ustanowienia służebności przesyłu jako pierwszego prawa w stosunku do nieruchomości. Tylko w takim kontekście powyższa teza jest uzasadniona. Tytuł ustanowiony na gruncie umownym wyprzedza konieczność sięgania do trybu administracyjnego, który cechuje się swoistym „przymusem”. W mojej opinii nie ma przekonujących przesłanek prawnych do tego, aby z faktu wydania decyzji ograniczającej własność nieruchomości wyinterpretować brak możliwości ustanowienia służebności przesyłu.

3.2. Skutki zarządzenia o powszechnej elektryfikacji wsi i osiedli a zasadność roszczenia

Aktualnie istniejące w obrocie prawnym zarządzenie wydane na podstawie art. 1 u.p.e. powoduje, iż przedsiębiorca przesyłowy, który jest właścicielem urządzeń elektrycznych może przypisać sobie prawo do korzystania z tych urządzeń w dobrej wierze. Nie może jednak być legitymizowany z mocy wydanego zarządzenia i u.p.e. – jeżeli chodzi o eksploatację i

²³³ K. Zaradkiewicz w: *Konstytucja RP, Tom I, Komentarz, art. 1-86*, red. M. Safian, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1461.

²³⁴ Tak: Postanowienie SO w Olsztynie z 8.02.2018 r., IX Ca 1091/17, LEX nr 2447765., Postanowienie SO w Olsztynie z 27.09.2017 r., IX Ca 428/17, LEX nr 2378578., Postanowienie SR w Łodzi z 13.10.2017 r., II Ns 862/16, LEX nr 2388979, Postanowienie SR w Kędzierzynie-Koźlu z 3.10.2017 r., I Ns 224/17, LEX nr 2413377.

²³⁵ E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa (...)*, Warszawa 2014, s. 756.

konserwację urządzeń przesyłowych. Wynika to z faktu, iż u.p.e. w swej treści przewidywała, na mocy wydanego zarządzenia, uprawnienie jedynie do doprowadzenia przewodów elektrycznych napięcia użytkowego do budynków mieszkalnych i gospodarczych oraz założenia w tych budynkach wewnętrznego urządzenia odbiorczego. Analizowana ustawa nie regulowała stanów, jakie następowały po fizycznym wybudowaniu urządzeń.

Jeżeli przedsiębiorca przesyłowy będzie zamierzał wykonać, np. czynności konserwacji słupa elektrycznego, który został wybudowany na podstawie zarządzenia wydanego w oparciu o u.p.e., to nie będzie mógł tego uczynić zgodnie z prawem wyłącznie w oparciu o to zarządzenie. Oczywiście, może porozumieć się z właścicielem nieruchomości i zawrzeć stosowną umowę uprawniającą do ingerencji w nieruchomość. Jeżeli zaś przedsiębiorca będzie próbował interpretować zarządzenie w sposób rozszerzający i dokona takiej czynności, narazi się w najlepszym wypadku na roszczenie o bezumowne korzystanie z nieruchomości. Prawo do konserwacji, czy też remontu takiego urządzenia powinno wynikać z ustanowionej umownie bądź sądowno służebności przesyłu. Alternatywnie może wynikać z decyzji wydanej na podstawie art. 124b u.g.n., która uprawnia do wykonania czynności związanych z konserwacją, remontami oraz usuwaniem awarii urządzeń przesyłowych.

Roszczenie o ustanowienie służebności przesyłu wytoczone przez właściciela gruntu może być, w świetle istnienia w obrocie prawnym zarządzenia wydanego na podstawie art. 1 u.p.e., zwalczane przy pomocy zarzutu zasiedzenia służebności przesyłu w postępowaniu o ustanowienie służebności. Posiadanie służebności gruntowej, polegającej na korzystaniu z trwałych i widocznych urządzeń posadowionych na nieruchomości przez przedsiębiorstwo energetyczne, może być uznane za posiadanie w dobrej wierze z chwilą jego objęcia, na podstawie przepisów u.p.e. W konsekwencji, takie posiadanie może prowadzić do zasiedzenia służebności²³⁶. Sytuacja prawna stron sporu na gruncie u.p.e. prezentuje się inaczej, niż w przypadku istnienia w obrocie decyzji ograniczających własność wydanych na podstawie art. 124 ust. 1 u.g.n., a także decyzji wydanych na podstawie art. 35 u.z.t.w.n. i art. 70 u.g.g.w.n. W tych przypadkach możliwość nabycia służebności przesyłu w drodze zasiedzenia jest kwestionowana²³⁷.

²³⁶ Postanowienie SN z 23.09.2010 r., III CSK 319/09, LEX nr 661874.

²³⁷Por. M. Balwicka-Szczyrba, *Korzystanie z nieruchomości* (...) <https://sip.lex.pl/#/monograph/369331837/55/balwicka-szczyrba-malgorzata-korzystanie-z-nieruchomosci-przez-przedsiębiorcow-przesyłowych...?cm=RELATIONS>, (dostęp: 31.10.2020 r.), LEX.

3.3. Decyzje administracyjne wyeliminowane z obrotu prawnego a dopuszczalność ustanowienia służebności przesyłu

Zasadniczo akt administracyjny zachowuje moc obowiązującą do czasu usunięcia go w odpowiednim trybie z obrotu prawnego, w związku ze stwierdzoną jego wadliwością²³⁸. Niemniej jednak w przypadku wyeliminowania decyzji z obrotu, różnie mogą kształtować się skutki prawne z tym związane, w zależności od tego, w jakim trybie nadzwyczajnym je wzruszono. Decyzje administracyjne, uprawniające przedsiębiorców przesyłowych do ingerencji w nieruchomości, mogą być wyeliminowane z obrotu prawnego generalnie w pięciu przypadkach:

- a) uchylecia decyzji dotychczasowej, wydanej na skutek wznowienia postępowania,
- b) uchylecia decyzji w trybie art. 155 k.p.a.,
- c) stwierdzenia nieważności decyzji,
- d) uchylecia decyzji w trybie art. 161 k.p.a.,
- e) wygaśnięcia decyzji w trybie art. 162 k.p.a.

Wyeliminowanie decyzji administracyjnej w jednym z wyżej wymienionych trybów może oddziaływać na roszczenie o ustanowienie służebności przysługujące właścicielowi nieruchomości, jak i przedsiębiorcy przesyłowemu. Analiza powyższych trybów postępowania będzie dokonywana przy uwzględnieniu podstawy do wydania decyzji administracyjnych ograniczających własność, o których mowa w art. 35 u.z.t.w.n., art. 70 u.g.g.w.n i aktualnie art. 124 ust. 1 u.g.n. Odnosząc się w pierwszej kolejności do trybu wznowienia postępowania, zgodnie z art. 145 § 1 k.p.a. w sprawie zakończonej decyzją ostateczną, wznawia się postępowanie, jeżeli:

- a) dowody, na których podstawie ustalono istotne dla sprawy okoliczności faktyczne, okazały się fałszywe;
- b) decyzja wydana została w wyniku przestępstwa;
- c) decyzja wydana została przez pracownika lub organ administracji publicznej, który podlega wyłączeniu stosownie do art. 24, 25 i 27;
- d) strona bez własnej winy nie brała udziału w postępowaniu;
- e) wyjdą na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji, nieznanne organowi, który wydał decyzję;
- f) decyzja wydana została bez uzyskania wymaganego prawem stanowiska innego organu;

²³⁸ J. Borkowski, *Nieważność decyzji administracyjnej*, Łódź – Zielona Góra, 1997, s. 55–58; wyrok TK z 12.05.2015 r., P 46/13, OTK 2015, nr 5, poz. 62, LEX nr 1682732.

- g) zagadnienie wstępne zostało rozstrzygnięte przez właściwy organ lub sąd odmiennie od oceny przyjętej przy wydaniu decyzji (art. 100 § 2);
- h) decyzja została wydana w oparciu o inną decyzję lub orzeczenie sądu, które zostało następnie uchylone lub zmienione.

Dodatkowo trzeba zauważyć, że istnieją przypadki wznowienia postępowania gdy TK orzekł o niezgodności aktu normatywnego z Konstytucją, umową międzynarodową lub z ustawą, na podstawie którego została wydana decyzja (art. 145a) oraz gdy zostało wydane orzeczenie sądu stwierdzające naruszenie zasady równego traktowania, zgodnie z ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania, jeżeli naruszenie tej zasady miało wpływ na rozstrzygnięcie sprawy zakończonej decyzją ostateczną (art. 145b k.p.a.).

Z punktu widzenia problematyki decyzji ograniczających własność na potrzeby zakładania urządzeń przez przedsiębiorców przesyłowych istotne może być rozpatrywanie wznowienia postępowania w kontekście decyzji wydanej w trybie art. 124 u.g.n.²³⁹, albowiem decyzje ograniczające własność, wydane na podstawie art. 35 u.z.t.w.n. i art. 70 u.g.g.w.n. nie będą mogły zostać wzruszone w uwagi na treść art. 146 § 1 k.p.a. Zgodnie z tym przepisem uchylenie decyzji z przyczyn określonych w art. 145 § 1 pkt 1 i 2 k.p.a. nie może nastąpić, jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło dziesięć lat, zaś z przyczyn określonych w art. 145 § 1 pkt 3–8 oraz w art. 145a–145b k.p.a., jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło pięć lat.

Niemniej jednak w przypadku, gdy w wyniku wznowienia postępowania nie można uchylić decyzji na skutek przesłanki negatywnej związanej z upływem czasu, to organ administracji publicznej w swym rozstrzygnięciu może ograniczyć się do stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazać okoliczności, z powodu których nie uchylił tej decyzji.

Zgodnie z art. 151 § 1 pkt. 2 k.p.a. organ po przeprowadzeniu postępowania wznowieniowego, może uchylić decyzję dotychczasową, gdy stwierdzi istnienie podstaw do jej uchylenia na podstawie art. 145 § 1, art. 145a lub art. 145b k.p.a. i wydać nową decyzję rozstrzygającą o istocie sprawy. Rozstrzygnięciem takim będzie orzeczenie co do istoty sprawy, np. poprzez wydanie decyzji odmownej w zakresie udzielenia prawa do zajęcia nieruchomości na potrzeby budowy urządzeń przesyłowych. Warunkiem takiego rozstrzygnięcia jest jednak

²³⁹ Trzeba zaznaczyć, że w zakresie urządzeń elektroenergetycznych do omawianej problematyki będzie miała zastosowanie także regulacja specustawy przesyłowej.

uchylenie w całości dotychczasowej decyzji²⁴⁰. Nie jest to jedynie możliwe rozstrzygnięcie. Jak podkreślają Z. R. Kmieciak i M. Kotulska²⁴¹, organ może ograniczyć się w rozstrzygnięciu postępowania wznowieniowego do samego uchylenia decyzji. W ocenie autorów może tak się stać wtedy, gdy nie zachodzi potrzeba odmiennego rozstrzygnięcia sprawy co do istoty, np. w sytuacji, w której pierwotne postępowanie powinno być umorzone albo nie powinno być w ogóle wszczęte. Zbyteczne będzie więc wydane decyzji np. w sytuacji, w której już założono instalacje. Zasadniczo, uchylenie decyzji w wyniku wznowienia postępowania powoduje skutek *ex nunc*²⁴². Skutkuje to tym, iż przedsiębiorca przesyłowy będzie „w prawie” np. co do legalności posiadania urzędnika na gruncie i wynikającej z tego faktu dobrej wiary posiadacza. Jednak nie będzie to dotyczyć przypadku, w którym decyzja została wydana po faktycznym wybudowaniu urzędnika. Decyzja administracyjna nie może sanować stanu bezprawności działania przedsiębiorcy przesyłowego i udzielać mu ochrony prawnej przed roszczeniami właściciela nieruchomości.

Wypada także dostrzec oraz omówić ryzyka związane z możliwością uchylenia decyzji w postępowaniu wznowionym na podstawie art. 145a i 145b k.p.a. Na dzień dzisiejszy nie istnieje spór zawisły przed TK, co do tego czy przepisy materialnego prawa administracyjnego określające zasady pozyskania tytułu prawnego do budowy urzędów przesyłowych mogłyby „nosić znamiona” niezgodnych z ustawą zasadniczą. Gdyby jednak hipotetycznie taka sytuacja zaistniała i spełnione byłyby wszelkie warunki do zainicjowania postępowania wznowieniowego, to skargę o wznowienie postępowania strona winna wnieść w terminie jednego miesiąca od dnia wejścia w życie orzeczenia TK. Jedynie na marginesie można zwrócić uwagę, że wyrok TK o niekonstytucyjności aktu normatywnego aktualizuje uprawnienie, o którym mowa w art. 145a k.p.a. wyłącznie w odniesieniu do rozstrzygnięć indywidualnych wydanych po dniu wejścia w życie Konstytucji RP²⁴³.

Regulacja art. 145b k.p.a. ma za cel przeprowadzenie postępowania wznowieniowego w sposób wolny od czynnika dyskryminującego. Zachowanie zasady równego traktowania na etapie postępowania administracyjnego jest bowiem wymogiem konstytucyjnym wynikającym

²⁴⁰ Por. E. Szewczyk, *Uchylenie decyzji administracyjnej we wznowionym postępowaniu na podstawie art. 151 § 1 pkt 2 kodeksu postępowania administracyjnego*, ZNSA 2015, nr 1, s. 65–74.

²⁴¹ Z. R. Kmieciak, M. Kotulska, *Przedawnienie wzruszalności decyzji w wyniku wznowienia postępowania administracyjnego*, Samorząd Terytorialny 3/2019, s. 39.

²⁴² Por. wyrok NSA z 19.04.2011 r., II OSK 422/10, LEX nr 1081782, wyrok NSA z 3.11.2010 r., I OSK 825/10, LEX nr 745336, uchwała NSA (7) z 13.11.2012 r., I OPS 2/12, ONSA i WSA 2013, nr 1, poz. 1, LEX nr 1225395.

²⁴³ M. Wiącek, S. Żółtek, *Skutki wyroków TK o niekonstytucyjności przepisów prawa karnego materialnego w: Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sferze stosowania prawa*, Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego, Tom XLVIII Warszawa 2013, s. 35, https://trybunal.gov.pl/uploads/media/SiM_XLVIII_calosc.pdf, (dostęp 31.12.2020 r.).

z art. 32 Konstytucji RP²⁴⁴. Regulacja wynikająca z art. 145b k.p.a. nawiązuje do ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów UE w zakresie równego traktowania²⁴⁵. Wobec powyższego postępowanie w sprawie pozyskania tytułu prawnego do nieruchomości na potrzeby przesyłowe, aby zostało wznowione musiałyby być obarczone wadą polegającą na stwierdzeniu naruszenia równego traktowania ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, religię, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną. W mojej ocenie zakres zastosowania tego przepisu, podobnie jak w przypadku zakresu stosowania art.145 a k.p.a. będzie rozciągał się wyłącznie w odniesieniu do rozstrzygnięć indywidualnych wydanych po dniu 1 maja 2004r.

Kolejno, w trybie art. 155 k.p.a. możliwe jest uchylenie decyzji ostatecznej, na mocy której przedsiębiorca przesyłowy nabył prawo do ingerencji w nieruchomość. Może być w każdym czasie za zgodą strony uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony. Z praktycznego punktu widzenia taka sytuacja w zasadzie nie będzie mieć miejsca, gdyż przedsiębiorcy przesyłowemu nie będzie zależało na wyeliminowaniu z obrotu prawnego decyzji ograniczającej własność nieruchomości, która *de facto* chroni go przez skutecznością roszczenia o ustanowienie służebności przesyłu (roszczenia o usunięcie urządzeń z nieruchomości czy też o bezumowne korzystanie). Hipotetycznie można wyobrazić sobie sytuację faktyczną, w której to przedsiębiorca przesyłowy będzie zainteresowany sądowym ustanowieniem służebności przesyłu, np. na skutek potrzeby bardzo szczegółowego uregulowania treści żądanej służebności. Oczywiście z takim roszczeniem może także wystąpić właściciel nieruchomości.²⁴⁶

Stwierdzenie nieważności decyzji jest instytucją procesową stwarzającą prawną możliwość eliminacji z obrotu prawnego decyzji dotkniętych wadami materialnoprawnymi, a

²⁴⁴ M. Jaśkowska, *Komentarz do art. 145 b [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. Hanna Knysiak-Sudyka, wyd. VIII, Warszawa 2020, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587359705/617447/jaskowska-malgorzata-wilbrandt-gotowicz-martyna-wrobel-andrzej-kodeks-postepowania...?cm=URELATIONS>, (dostęp 31.12.2020 r.), LEX; T. Kielkowski, *Komentarz do art. 145 b [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. II, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2019, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587731269/595873/knysiak-sudyka-hanna-red-kodeks-postepowania-administracyjnego-komentarz-wyd-ii?cm=URELATIONS>, (dostęp 31.12.2020 r.), LEX; W. Chróścielewski, *Komentarz do art. 145 b [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2019, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587785998/583438/chroscielewski-wojciech-red-kmieciak-zbigniew-red-kodeks-postepowania-administracyjnego-komentarz?cm=URELATIONS>, (dostęp 31.12.2020 r.), LEX.

²⁴⁵ T.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2156.

²⁴⁶ Co do ewentualnej zasadności takiego roszczenia przy istnieniu decyzji ograniczającej własność, patrz rozważania w rozdziale III, podrozdział 3.1.

zatem wadami wyliczonymi w art. 156 § 1 k.p.a. Stwierdzenie nieważności decyzji oznacza, że weryfikowana decyzja jest dotknięta ciężką wadliwością od chwili jej wydania²⁴⁷. Stwierdzenie nieważności jest aktem deklaratoryjnym, który działa z mocą wsteczną od daty wydania decyzji, stwierdzającej nieważność decyzji administracyjnej dotkniętej wadą. Decyzja stwierdzająca nieważność innej decyzji administracyjnej uchyla wszelkie skutki prawne, jakie powstały od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji nieważnej²⁴⁸. Obecne brzmienie art. 156 k.p.a. uzasadnia, że mamy do czynienia z konstrukcją unieważnialności i *ex tunc*²⁴⁹.

Uchylenie (lub zmiana) decyzji w trybie art. 161 k.p.a. może dotyczyć sytuacji, w której decyzja administracyjna jest merytorycznie prawidłowa lub wadliwa. Warunkiem stosowania trybu postępowania z art. 161 k.p.a. jest uprzednia ocena, czy decyzji nie można wzruszyć w trybie wznowienia postępowania lub stwierdzenia nieważności. Pogląd ten jest dominujący w doktrynie²⁵⁰ oraz poparty orzeczeniami judykatury²⁵¹. Minister może uchylić decyzję ostateczną dającą uprawnienie przedsiębiorcy przesyłowemu, jeżeli w inny sposób nie można usunąć stanu zagrażającego życiu lub zdrowiu ludzkiemu albo zapobiec poważnym szkodom dla gospodarki narodowej lub dla ważnych interesów Państwa. Mając na względzie treść przepisu art. 161 § 2 k.p.a., decyzję w sprawie wydanej na podstawie art. 124 ust. 1 u.g.n. będzie mógł uchylić także wojewoda, albowiem właściwość wojewody nie wyłącza właściwości ministra²⁵². Rozstrzygnięcie organu będzie wywoływało skutek *ex nunc*.

Ostatnim z trybów wyeliminowania decyzji z obrotu prawnego jest stwierdzenie jej wygaśnięcia lub uchylenia w trybie art. 162 k.p.a. Zgodnie z tym przepisem organ administracji publicznej, który wydał decyzję w pierwszej instancji, stwierdza jej wygaśnięcie, jeżeli decyzja stała się bezprzedmiotowa, a stwierdzenie wygaśnięcia takiej decyzji nakazuje przepis prawa albo gdy leży to w interesie społecznym lub w interesie strony lub decyzja została wydana z zastrzeżeniem dopełnienia przez stronę określonego warunku, a strona nie dopełniła tego warunku.

²⁴⁷ Wyrok NSA z 19.06.2018 r., II GSK 3191/16, LEX nr 2516993.

²⁴⁸ Wyrok NSA z 12.12.2017 r., II OSK 643/16, LEX nr 2463110.

²⁴⁹ B. Adamiak, A. Krawczyk [w]: *System Prawa Administracyjnego (...)*, red. Hauser, 2017, wyd. 3 s. 376.

²⁵⁰ Por. A. Wróbel, *Komentarz do art. 161 [w:], Kodeks postępowania administracyjnego (...)*, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587275122/617464/jaskowska-malgorzata-wilbrandt-gotowicz-martyna-wrobel-andrzej-kodeks-postepowania...?cm=URELATIONS>, (dostęp 04.11.2020r.), LEX; P. M. Przybysz, *Komentarz do art. 161 [w:] Kodeks (...)*, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587533029/534925/przybysz-piotr-marek-kodeks-postepowania-administracyjnego-komentarz-wyd-xii?cm=URELATIONS>, (dostęp 04.11.2020 r.), LEX.

²⁵¹ Por. wyrok SN z 10.01.1997 r., III RN 52/96, OSNP 1997, nr 18, poz. 331, LEX nr 29996, wyrok NSA z 5.09.2017 r., II OSK 3049/15, LEX nr 2366679, wyrok NSA z 11.12.2008 r., II GSK 373/08, LEX nr 513850.

²⁵² A. Wróbel, *Komentarz do art. 161 [w:] Kodeks postępowania administracyjnego (...)*, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587275122/617464/jaskowska-malgorzata-wilbrandt-gotowicz-martyna-wrobel-andrzej-kodeks-postepowania...?cm=URELATIONS>, (dostęp 04.11.2020 r.), LEX.

Artykuł 162 § 2 k.p.a. stanowi zaś o podstawach do uchylenia decyzji w sytuacji, gdy została ona wydana z zastrzeżeniem dopełnienia określonych czynności, a strona nie dopełniła tych czynności w wyznaczonym terminie. W praktyce uchylenie decyzji będzie możliwe np. w sytuacji, gdy przebieg urzędzenia przesyłowego uległ zmianie bądź też całkowicie usunięto urządzenie przesyłowe z nieruchomości.

Decyzja stwierdzająca wygaśnięcie decyzji jest decyzją deklaratoryjną²⁵³ i wywołuje skutki od dnia, w którym zaistniała merytoryczna przesłanka do jej wygaszenia. Decyzja uchylająca będzie zaś miała skutek konstytutywny.

W związku z powyższymi wywodami należy podjąć próbę odpowiedzi na pytanie, czy jeżeli przedsiębiorca przesyłowy lub właściciel nieruchomości wystąpi do sądu z wnioskiem o ustanowienie służebności przesyłu, to okoliczność wyeliminowania uprzednio istniejącej decyzji uprawniającej przedsiębiorcę przesyłowego do ingerencji w nieruchomość, wydanej w trybie art. 124 ust. 1 u.g.n., a także decyzji wydanych na podstawie art. 35 u.z.t.w.n. i art. 70 u.g.g.w.n, powinna wpłynąć na rozstrzygnięcie sądu, a jeżeli tak, to w jaki sposób?

W każdym z przypadków wyeliminowania decyzji z obrotu prawnego nie będzie miało znaczenia, czy zdarzenie to wywołało skutek *ex tunc* czy *ex nunc*. Wynika to z przywoływanej już uchwały SN z dnia 6 czerwca 2014 r. Wedle poglądu SN istotne jest, czy na datę wszczęcia postępowania o ustanowienie służebności przesyłu będzie istniał tytuł prawny do gruntu, wynikający z jednej z decyzji ograniczających własność. Sama problematyka skutku prawnego wynikającego z trybu i formy eliminacji decyzji nie ma żadnego znaczenia dla oceny zasadności takiego roszczenia. Ten aspekt będzie miał znaczenie przy ocenie dobrej wiary przedsiębiorcy przesyłowego, przy ocenie roszczenia właściciela o bezumowne korzystanie z gruntu oraz roszczenia o usunięcie urządzeń.

3.4. Zbieg postępowania cywilnego i administracyjnego

Zbieg postępowania cywilnego o ustanowienie służebności przesyłu na urządzeniu istniejącym bądź projektowanym i postępowania administracyjnego w przedmiocie ograniczenia korzystania z nieruchomości może nastąpić w następujących konfiguracjach:

Po pierwsze, w sytuacji gdy przedsiębiorca przesyłowy złoży wniosek jednocześnie o wszczęcie postępowania w trybie art. 124 ust. 1 u.g.n. oraz wniosek o wszczęcie postępowania nieprocesowego o ustanowienie służebności na urządzenie projektowane.

²⁵³ A. Wróbel, *Komentarz do art. 162 [w:] Kodeks postępowania administracyjnego (...)*, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587260265/626923/jaskowska-malgorzata-wilbrandt-gotowicz-martyna-wrobel-andrzej-komentarz-aktualizowany-do-kodeksu...?cm=URELATIONS>, (dostęp 06.11.2020 r.), LEX.

Po drugie, gdy przedsiębiorca przesyłowy złoży wniosek o wszczęcie postępowania w trybie art. 124b u.g.n. oraz wniosek o wszczęcie postępowania o ustanowienie służebności na urządzeniu istniejącym. W tym wypadku wniosek o ustanowienie służebności może złożyć także właściciel gruntu.

Po trzecie, gdy przedsiębiorca przesyłowy złoży wniosek o wszczęcie postępowania w trybie art. 126 u.g.n. oraz (lub) wszczęcie postępowania w trybie art. 305² k.c. W tym wypadku również właściciel nieruchomości może złożyć wniosek o ustanowienie służebności.

Każdy z powyższych przypadków wymaga oddzielnej oceny i wniosków. Przed dokonaniem tej oceny warto zwrócić uwagę na przesłanki zawieszenia postępowania cywilnego, jak i administracyjnego. Wypada dostrzec, że art. 177 § 1 ust. 3 k.p.c. stanowi, iż sąd może zawiesić postępowanie z urzędu, jeżeli rozstrzygnięcie sprawy zależy od uprzedniej decyzji organu administracji publicznej. Zawieszenie postępowania, o którym mowa w tym przepisie jest fakultatywne. Odmiennie art. 97 § 1 ust. 4 k.p.a. stanowi zaś, że organ administracji publicznej zawiesza postępowanie, gdy rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd. Różnica jest widoczna. Sąd cywilny jest uprawniony do zawieszenia postępowania, a organ jest obowiązany zawiesić postępowanie.

Zgodnie z poglądem wyrażonym przez NSA²⁵⁴ i podzielanym przez przedstawicieli doktryny²⁵⁵, z zagadnieniem wstępnym mamy do czynienia, w sytuacji wystąpienia czterech przesłanek:

- a) zagadnienie to wyłania się w toku postępowania administracyjnego,
- b) jego rozstrzygnięcie należy do sądu,
- c) wymaga ono uprzedniego rozstrzygnięcia przed wydaniem decyzji,
- d) istnieje zależność pomiędzy uprzednim rozstrzygnięciem zagadnienia a rozpatrzeniem sprawy.

W pierwszej sytuacji, gdy przedsiębiorca przesyłowy przy danym zamierzeniu inwestycyjnym polegającym na budowie nowego urządzenia zdecyduje się na postępowanie „dwutorowe” obydwie wszczęte postępowania będą od siebie niezależne. Pogląd o alternatywności tych postępowań prezentowany jest w orzecznictwie sądowo-

²⁵⁴ Wyrok NSA z 23.05.2013 r., II OSK 190/12, LEX nr 1559486, wyrok NSA z 12.04.2017 r., I FSK 1641/15, LEX nr 2299060, postanowienie NSA z 24.09.2014 r., II GSK 2189/13, LEX nr 1507618.

²⁵⁵ A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Ch. Beck 2017, s. 144.

administracyjnym²⁵⁶. Postępowanie o ustanowienie służebności przesyłu nie ma charakteru prejudycjalnego dla sprawy administracyjnej z art. 124 u.g.n, gdyż powyższy przepis w żaden sposób nie uzależnia wydania decyzji w przedmiocie ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości od uprzedniego rozstrzygnięcia sprawy o ustanowienie służebności przesyłu. Czy wobec tego rozstrzygnięcie sprawy cywilnej o ustanowienie służebności zależy od orzeczenia w sprawie administracyjnej? Wydaje się, że nie, albowiem sąd powszechny nie jest tak długo związany postępowaniem administracyjnym w przedmiocie rozstrzygnięcia wniosku z art. 124 u.g.n., jak długo nie zostanie w tej sprawie wydana ostateczna i prawomocna decyzja. Powyższa teza znajduje potwierdzenie w najnowszym orzecznictwie²⁵⁷.

W języku prawniczym używa się pojęcia „roszczenia dalej idącego”. Ma ono symbolizować roszczenie prawne, które na tle określonego stanu faktycznego swym zakresem sięga dalej niż inne przysługujące roszczenia. Tytułem przykładu, dalej idącym roszczeniem od ustalenia prawa do rzeczy jest roszczenie o jej wydanie²⁵⁸. Analogicznie, roszczenie o ustanowienie służebności przesyłu jest roszczeniem dalej idącym aniżeli roszczenie przedsiębiorcy przesyłowego o wyrażenie zgody na czasowe zajęcie nieruchomości z art. 124b u.g.n. Z punktu widzenia interesu właściciela nieruchomości korzystniejsze może być, w zależności od sytuacji, albo ustanowienie służebności przesyłu, albo dążenie do wydania decyzji a trybie art. 124 ust. 1 u.g.n. Właściciel może być w określonych sytuacjach niezainteresowany obciążeniem nieruchomości ograniczonym prawem rzeczowym.

W drugiej i trzeciej sytuacji konkurencyjność postępowań oceniona może być z perspektywy urzędnika istniejącego na nieruchomości. Przy czym, w tych przypadkach postępowanie cywilne może inicjować również właściciel nieruchomości. Wydaje się, iż istota służebności przesyłu ma w sposób najpełniejszy umożliwiać realizację praw do urządzeń przesyłowych, bez potrzeby działania podejmowanego *ad hoc* – tak jak w przypadku trybu z art. 124b u.g.n. Tym niemniej w analizowanych przypadkach nie można doszukać się prawnych przesłanek, które nakazywałyby potraktować sprawę zawisłą przed sądem powszechnym, jako

²⁵⁶ Wyrok WSA w Szczecinie z 25.10.2017 r., II SA/Sz 888/17, LEX nr 2402128., wyrok WSA w Białymstoku z 2.09.2014 r., II SA/Bk 526/14, LEX nr 1513065.

²⁵⁷ Por. wyrok NSA z 13.02.2020 r., I OSK 1979/18, LEX nr 2958359, w którym stwierdzono, że „postępowanie o ustanowienie służebności przesyłu nie ma charakteru prejudycjalnego dla sprawy administracyjnej z art. 124 u.g.n., gdyż art. 305¹ k.c. w żaden sposób nie uzależnia wydania decyzji w przedmiocie ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości od uprzedniego rozstrzygnięcia sprawy o ustanowienie służebności przesyłu. Artykuł 124 u.g.n. samodzielnie reguluje instytucję ograniczenia własności związaną z zakładaniem instalacji przesyłowych i określa przesłanki takiego ograniczenia.

²⁵⁸ Por. wyrok SN z 9.05.2000 r., IV CKN 686/00, LEX nr 602301.

tw. zagadnienie wstępne, od której rozstrzygnięcia zależy los postępowania administracyjnego.

W uchwale SN z dnia 20 stycznia 2010 r.²⁵⁹ sąd stwierdził, że decyzja wydana na podstawie art. 35 u.z.t.w.n. jest tytułem prawnym dla przedsiębiorcy przesyłowego do stałego korzystania z wymienionej w tej decyzji nieruchomości. Skoro SN jednocześnie w tej sprawie wyraził (w mojej ocenie) kontrowersyjny pogląd prawny, że w sytuacji istnienia takiego aktu administracyjnego nie jest możliwe ustanowienie służebności przesyłu na takiej nieruchomości objętej decyzją administracyjną²⁶⁰, to *per analogiam* trzeba odnotować, że decyzja wydana w trybie art. 124 ust. 1 u.g.n. cechuje się tymi samymi atrybutami, co decyzja wydana na podstawie art. 35 u.z.t.w.n. W przypadku postępowania administracyjnego wszczętego na podstawie art. 124 u.g.n., przy jednocześnie toczącym się postępowaniu cywilnym w sprawie ustanowienia służebności, hipotetycznie możliwe byłoby dokonywanie wykładni „w duchu” poglądu wyrażonego w uchwale SN, skutkującej zawieszeniem postępowania cywilnego do czasu wydania decyzji w trybie art. 124 ust. 1 u.g.n. Skutkiem takiej wykładni może być jednak pozbawienie właściciela nieruchomości wynagrodzenia za ustanowienie służebności przesyłu. Niemniej jednak jest to wyłącznie założenie, które wskazuje na dużą rolę SN jako podmiotu kształtującego kierunek orzecznictwa.

4. Roszczenie właściciela o zapłatę wynagrodzenia za korzystanie z nieruchomości.

W szeroko pojętym interesie właściciela nieruchomości jest dbanie o swoją nieruchomość. W sytuacji bezprawnego naruszenia prawa własności, k.c. przewiduje uprawnienie do wytoczenia przeciwko naruszającemu powództwa o zapłatę wynagrodzenia za korzystanie z rzeczy bez tytułu prawnego. Wydaje się, że z punktu widzenia sporów na linii przedsiębiorca przesyłowy – właściciel nieruchomości, analizowane roszczenie jest jednym z częstszych (obok roszczenia o ustanowienie służebności przesyłu) występujących w praktyce. Znajduje to potwierdzenie w przeanalizowanym orzecznictwie.

4.1. Uwagi wprowadzające – granice prawa własności

Zgodnie z art. 143 k.c. w granicach określonych przez społeczno-gospodarcze przeznaczenie gruntu, własność gruntu rozciąga się na przestrzeń nad i pod jego powierzchnią.

²⁵⁹ III CZP 116/09, LEX nr 537076.

²⁶⁰ Postanowienie SO w Łodzi z 23.12.2016 r., III Ca 1184/16, LEX nr 2386952.

Zgodnie z art. 140 k.c. w granicach określonych przez ustawy i zasady współzycia społecznego właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy. W tych samych granicach może rozporządzać rzeczą.

Odnosząc się do roszczenia właściciela nieruchomości o zapłatę wynagrodzenia za korzystanie z rzeczy będącej jego własnością, należy w pierwszej kolejności ustalić, dokąd sięgają granice prawa własności nieruchomości, albowiem jest to zagadnienie fundamentalne z punktu widzenia zasadności roszczenia²⁶¹.

Zgodnie z art. 46 § 1 k.c. nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności. Nie budzi wątpliwości fakt, iż granice powierzchniowe nieruchomości związane będą z określeniem ich na stosownych mapach geodezyjnych, a same granice nieruchomości należy rozumieć nie jako powierzchnię w ścisłym tego słowa znaczeniu, a przestrzeń trójwymiarową²⁶². W przypadku granic nieruchomości właściwszym byłoby jednak operowanie pojęciem jej przestrzeni. Podstawowe znaczenie dla odpowiedzi na pytanie o to, jak dalece „w górę”²⁶³ i „w dół”²⁶⁴ rozciągają się uprawnienia właściciela nieruchomości gruntowej ma ustalenie społeczno-gospodarczego przeznaczenia gruntu? Ustalenie, czy podejmowane przez właściciela działania dokonywane są w przestrzeni, do której jest on uprawniony, wymagają każdorazowej oceny konkretnego przypadku. Nie bez znaczenia będzie także potrzeba indywidualnej oceny treści np. miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego²⁶⁵. Z przeciwności, jeżeli ingerencja w nieruchomość gruntową właściciela odbędzie się (albo odbyła) poza wskazanymi przestrzeniami usprawiedliwione może być twierdzenie, iż nie doszło w ogóle do naruszenia prawa własności²⁶⁶. Stałoby się tak w

²⁶¹ Zasadniczo roszczenie o wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z nieruchomości w związku z lokalizacją urządzeń przesyłowych będzie odnosić się jedynie do nieruchomości gruntowych, jednakże nie można wykluczyć, iż w określonym stanie faktycznym roszczenie takie będzie dotyczyło korzystania z nieruchomości budynkowej (a najrzadziej nieruchomości lokalowej). Wynika to z oczywistego faktu, iż znakomita większość urządzeń przesyłowych, będących własnością przedsiębiorców przesyłowych, zlokalizowana jest na gruntach.

²⁶² E. Gniewek (red.), *Prawo rzeczowe*. Tom 3, wyd. 3, Warszawa 2013, s. 362–363.

²⁶³ SN w wyroku z 16.07.2004 r., I CK 26/04, OSP 2005, nr 3, poz. 40, LEX nr 143549, przyjął, iż do ingerencji w nieruchomość może dojść także w sytuacji, w której słupy energetyczne nie znajdują się na nieruchomości lecz podtrzymują przewody energetyczne, które przebiegają ponad powierzchnią gruntu.

²⁶⁴ W wyroku SN z 3.11.2004 r., III CK 52/04, LEX nr 1124087 zaprezentowano pogląd, z którego wynika, iż umiejscowienie kolektora sanitarnego na głębokości ok. 4 metrów oznacza posadowienie go poza granicami nieruchomości.

²⁶⁵ E. Gniewek, *Prawo rzeczowe* s. 367–368.

²⁶⁶ Zobrazować to może przykład: sieć kanalizacji sanitarnej umieszczona jest na głębokości ok. 4–5 metrów pod powierzchnią nieruchomości, która w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczona jest

przypadku, gdy urządzenie przesyłowe byłoby położone na takiej głębokości, która umożliwiałyby swobodne korzystanie z nieruchomości, jej zagospodarowanie i zabudowę.

W tym miejscu wskazać należy na tezę wyroku SN z dnia 3 listopada 2004 r.²⁶⁷, w którym sąd stwierdził, że „odwołanie się przez ustawodawcę do społeczno-gospodarczego przeznaczenia gruntu, jako kryterium wyznaczającego granice przestrzenne własności nieruchomości gruntowej oznacza, że granice te muszą być ustalane dla każdej nieruchomości odrębnie. Nie jest możliwe wyznaczenie granic przestrzennych nieruchomości gruntowej w sposób abstrakcyjny, w oderwaniu od takich okoliczności, jak przeznaczenie gruntu, miejsce jego położenia, sposób korzystania przez właściciela. Określenie przestrzennych granic nieruchomości gruntowej wymaga ustalenia wskazanych okoliczności. Dopiero po dokonaniu takich ustaleń możliwa jest ocena, jakie są granice danej nieruchomości i czy określone zachowanie się osoby trzeciej narusza przestrzenne granice własności”. Z powyższego orzeczenia wynika, że nie można z góry określić definicji granic własności nieruchomości. W każdym przypadku potrzebna będzie do tego indywidualna analiza stanu faktycznego w kontekście tych okoliczności, o których wspomina SN.

4.2. Charakter prawny roszczenia

Roszczenie o zapłatę wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości jest jednym z tzw. roszczeń uzupełniających²⁶⁸. B. Stelmach trafnie zauważa, że „koncepcja roszczeń uzupełniających stanowi reakcję na dostrzeżoną przez ustawodawcę potrzebę jak najpełniejszego zabezpieczenia interesów właściciela, po którego stronie doszło do aktualizacji roszczenia windykacyjnego”²⁶⁹. Roszczenia uzupełniające z chwilą powstania stają się niezależne i samodzielne. Nie muszą być dochodzone łącznie roszczeniem windykacyjnym, nie są związane ani z własnością, ani posiadaniem, mają charakter obligacyjny, mogą być dochodzone zarówno przed, jak i po zwrocie rzeczy, a po jej utracie jedynie za okres, w którym przysługiwała uprawnionemu własność²⁷⁰.

Podstawę prawną do wytoczenia powództwa z tytułu realizacji roszczenia uzupełniającego stanowią przepisy art. 224 k.c. i 225 k.c. Z art. 224 § 1 k.c. wynika, iż

jako grunt rolny z wyłączeniem możliwości trwałej zabudowy. Do oceny należy pozostawić ustalenie, dokąd sięgać będą granice nieruchomości „w głąb” nieruchomości w kontekście zasadności roszczenia właściciela rzeczy.

²⁶⁷ III CK 52/04, LEX nr 1124087.

²⁶⁸ Obok roszczenia o zwrot pożytków lub ich wartości oraz roszczenia o odszkodowanie za zużycie, pogorszenie lub utratę rzeczy.

²⁶⁹ B. Stelmach, *Roszczenia uzupełniające roszczenie windykacyjne*, Warszawa 2019, s. 19.

²⁷⁰ Por. wyrok SN z 21.07.2017 r., I CSK 697/15, LEX nr 2352159, uchwała SN (7) z 26.05.2006 r., III CZP 19/06, OSNC 2006, nr 12, poz. 195, LEX nr 180639.

samoistny posiadacz w dobrej wierze nie jest obowiązany do wynagrodzenia za korzystanie z rzeczy i nie jest odpowiedzialny ani za jej zużycie, ani za jej pogorszenie lub utratę. Nabywa własność pożytków naturalnych, które zostały od rzeczy odłączone w czasie jego posiadania oraz zachowuje pobrane pożytki cywilne, jeżeli stały się w tym czasie wymagalne. Zgodnie z powyższym możemy wywnioskować, iż sytuacja posiadacza urządzenia (przedsiębiorcy przesyłowego) pozostającego w dobrej wierze będzie najkorzystniejsza, albowiem nie będzie on zobowiązany do jakiegokolwiek zadośćuczynienia roszczeniu właściciela nieruchomości. W szczególności, taki przedsiębiorca nie będzie zobowiązany do zapłaty wynagrodzenia za korzystanie z rzeczy oraz nie będzie odpowiedzialny za jej pogorszenie lub zużycie²⁷¹. Inaczej przedstawiać się będzie sytuacja prawna posiadacza w dobrej wierze po wytoczeniu przez właściciela powództwa windykacyjnego. Zgodnie bowiem z art. 224 § 2 k.c. od chwili, w której samoistny posiadacz w dobrej wierze dowiedział się o wytoczeniu przeciwko niemu powództwa o wydanie rzeczy, jest on obowiązany do wynagrodzenia za korzystanie z rzeczy i jest odpowiedzialny za jej zużycie, pogorszenie lub utratę, chyba że pogorszenie lub utrata nastąpiła bez jego winy. Obowiązany jest zwrócić pobrane od powyższej chwili pożytki, których nie zużył, jak również uiścić wartość tych, które zużył. W tej sytuacji pozycja posiadacza urządzeń, będącego w dobrej wierze, ulegnie zmianie, bowiem będzie on musiał co najmniej liczyć się z obowiązkiem uiszczenia wynagrodzenia za korzystanie z rzeczy od daty doręczenia mu powództwa. Kluczowe w tym miejscu jest sformułowanie „o wytoczeniu przeciwko niemu powództwa o wydanie rzeczy”, albowiem roszczenie z art. 224 § 2 k.c. będzie przysługiwać tylko pod warunkiem jednoczesnego wytoczenia powództwa windykacyjnego²⁷². Ustawodawca określił też, że posiadacz w dobrej wierze, który dowiedział się o wytoczeniu przeciwko niemu powództwa będzie odpowiedzialny za zużycie i pogorszenie rzeczy, chyba że te nastąpiły bez jego winy. Należy w tym miejscu poczynić uwagę istotną. Posiadacza chroni domniemanie dobrej wiary określone w art. 7 k.c. Niemniej jednak może zdarzyć się tak, że przedsiębiorca przesyłowy, jako posiadacz urządzeń może popaść w stan złej wiary już po doręczeniu mu odpisu pozwu, z którego będzie wynikać, iż nie miał on prawa uważać się za posiadacza w dobrej wierze. Świadczyć mogą o tym np. dokumenty, z których wynikać będzie, iż budowa urządzenia odbyła się z naruszeniem ówczesnie obowiązujących przepisów.

²⁷¹ E. Gniewek [w:] *System Prawa Prywatnego, Prawo Rzeczowe*, E. Gniewek (red.) Tom III, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 903, E. Skowrońska-Bocian [w:], *Kodeks Cywilny, Komentarz*, K. Pietrzykowski (red.), Tom I, Warszawa 2015r, s. 622.

²⁷² E. Gniewek, *System Prawa Prywatnego (...)*, s. 905.

Posiadanie w złej wierze nastąpi wtedy od momentu obiektywnie bezprawnej ingerencji w nieruchomości.

Najmniej korzystna dla przedsiębiorcy przesyłowego będzie sytuacja, w której będzie on korzystał z nieruchomości w złej wierze. Zgodnie z art. 225 k.c. obowiązki samoistnego posiadacza w złej wierze względem właściciela są takie same jak obowiązki samoistnego posiadacza w dobrej wierze od chwili, w której ten dowiedział się o wytoczeniu przeciwko niemu powództwa o wydanie rzeczy. Jednakże samoistny posiadacz w złej wierze obowiązany jest nadto zwrócić wartość pożytków, których z powodu złej gospodarki nie uzyskał, oraz jest odpowiedzialny za pogorszenie i utratę rzeczy, chyba że rzecz uległaby pogorszeniu lub utracie także wtedy, gdyby znajdowała się w posiadaniu uprawnionego. Właściciel urządzeń przesyłowych – samoistny posiadacz w złej wierze będzie odpowiedzialny za zapłatę wynagrodzenia za korzystanie z rzeczy, a jego odpowiedzialność rozciągnie się także za ewentualne pogorszenie rzeczy.

Kluczowa z punktu widzenia przysługującego roszczenia jest odpowiedź na pytanie: czy roszczenie o zapłatę wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości może być dochodzone samodzielnie, czy też jako roszczenie uzupełniające winno być dochodzone wraz z roszczeniem negatoryjnym, o którym mowa w art. 222 § 2 k.c.? W mojej ocenie, nie ma na gruncie przepisów k.c. oraz k.p.c. przeszkód do tego, aby roszczenie uzupełniające mogło być wytoczone i dochodzone niezależnie od wytoczenia roszczenia windykacyjnego lub negatoryjnego²⁷³. Roszczenia te mogą być przedmiotem obrotu. Z drugiej strony, nie ma także przeszkód, aby owe roszczenie było dochodzone wraz z wyżej wymienionymi roszczeniami podstawowymi²⁷⁴. Powyższe znajduje także uzasadnienie w przepisach procedury cywilnej. Zgodnie z art. 191 k.p.c. powód może dochodzić jednym pozwem kilku roszczeń przeciwko temu samemu pozwanemu, jeżeli nadają się one do tego samego trybu postępowania oraz jeżeli sąd jest właściwy ze względu na ogólną wartość roszczeń. Tezę o samoistnym charakterze roszczenia o wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z nieruchomości wzmaga sentencja uchwały SN z dnia 17 czerwca 2005 r.²⁷⁵, według której właścicielowi nieruchomości przysługuje roszczenie o odpowiednie wynagrodzenie za korzystanie z niej, przeciwko posiadaczowi służebności w złej wierze, niezależnie od zgłoszenia roszczenia określonego w art. 222 § 2 k.c.

²⁷³ J. Ignatowicz, *Prawo Rzeczowe*, Warszawa 1979, s. 161, E. Gniewek, *System (...)*, s. 902.

²⁷⁴ Na sporny charakter możliwości zastosowania roszczenia uzupełniającego wraz z roszczeniem negatoryjnym wskazuje E. Skowrońska-Bocian [w:] *Kodeks cywilny (...)*, s. 619–620.

²⁷⁵ III CZP 29/05, OSNC 2006, nr 4, poz. 64.

4.3. Skutki decyzji ograniczającej własność nieruchomości a zasadność roszczenia

W orzecznictwie prezentowany jest pogląd, według którego władztwo przedsiębiorstwa eksploatującego urządzenie przesyłowe odpowiada władztwu wynikającemu z prawa służebności²⁷⁶. Pozwala to uznać je za posiadacza służebności, do którego na podstawie art. 352 § 2 k.c. stosuje się odpowiednio przepisy o posiadaniu rzeczy, w tym art. 224 § 2 k.c. oraz art. 225 k.c. Pierwsze pytanie, jakie wysuwa się po dotychczasowych rozważaniach dotyczy tego, jaki skutek dla „świadomości” przedsiębiorcy przesyłowego wywoła fakt istnienia w obrocie prawnym decyzji administracyjnej, wydanej na podstawie art. 35 u.z.t.w.n.²⁷⁷? W świetle zasady *mala fides superveniens non nocet* istotnym jest ocena stanu świadomości w chwili zajęcia nieruchomości na cele budowy urządzenia przesyłowego²⁷⁸. Będzie miało to znaczenie zasadnicze z punktu widzenia zasadności roszczenia o wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z nieruchomości. Fakt wydania decyzji ograniczającej własność na rzecz przedsiębiorcy przesyłowego ma ten skutek, że przedsiębiorca przesyłowy uprawniony będzie do twierdzenia, że korzysta (posiada) z nieruchomości (a konkretnie ze służebności) w dobrej wierze. Swą dobrą wiarę będzie on zaś wywodził z faktu istnienia w obrocie prawnym w/w decyzji. Dobra wiara przedsiębiorcy przesyłowego jest domniemaniem prawnym, które podstawę znajduje w ustawie (por. rozważania w rozdział III podrozdział 2).

Jeżeli przypiszemy przedsiębiorcy, dobrą wiarę wynikającą z decyzji ograniczającej własność, to wykonując on swe posiadanie nie będzie zobligowany do zapłaty wynagrodzenia za korzystanie z rzeczy. Powyższa okoliczność wynika wprost z art. 224 § 1 k.c. zdanie pierwsze, który stanowi, że samoistny posiadacz w dobrej wierze nie jest obowiązany do wynagrodzenia za korzystanie z rzeczy i nie jest odpowiedzialny ani za jej zużycie, ani za jej pogorszenie lub utratę. Sytuacja posiadającego przedsiębiorcy przesyłowego w dobrej wierze zmienia się jednak wobec powzięcia wiedzy o wytoczeniu przeciwko niemu powództwa o wydanie rzeczy²⁷⁹ (art. 224 § 2 k.c.). Wtedy przedsiębiorca przesyłowy jest obowiązany do

²⁷⁶ Postanowienie SN z 22.10.2002 r., III CZP 64/02, LEX nr 77033 oraz wyrok SN z 17.06.2005 r., III CK 685/04, LEX nr 277065, wyrok SN z 11.05.2005 r., III CK 556/04, LEX nr 221731.

²⁷⁷ Analogicznie: decyzji wydanych na kanwie art. 70 u.g.w.n. oraz art. 124 u.g.n. oraz zarządzenia wydanego na podstawie u.p.e.

²⁷⁸ Por. odmiennie wyrok SN z 12.05.2016 r., IV CSK 481/15, LEX nr 2057633, gdzie SN, uchylając wyrok SA stwierdził, że: Sąd badając kwestię dobrej lub złej wiary na gruncie przepisów z art. 224 k.c. i 225 k.c. nie może ograniczyć się wyłącznie do czasu objęcia nieruchomości w posiadanie. Stan dobrej wiary powinien bowiem istnieć przez cały czas korzystania z nieruchomości.

²⁷⁹ Od chwili dokonanego przez powoda wezwania o zapłatę wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z gruntu w zakresie odpowiadającym treści służebności należy pozwanego uważać za osobę będącą w złej wierze (art. 224 § 2 k.c.) tak: wyrok SN z 20.08.2009 r., II CSK 137/09, LEX nr 578037.

wynagrodzenia za korzystanie z rzeczy i jest odpowiedzialny za jej zużycie, pogorszenie lub utratę, chyba że pogorszenie lub utrata nastąpiła bez jego winy.

Jeżeli właściciel nieruchomości nie dowiedzie, że przedsiębiorca przesyłowy lub jego poprzednik prawny działał bezprawnie, budując i następnie, eksploatując urządzenie przesyłowe, w zakresie odpowiadającym treści służebności, to przedsiębiorca będzie zobowiązany do zapłacenia wynagrodzenia za korzystanie z nieruchomości od chwili dowiedzenia się o wytoczeniu przeciwko niemu powództwa o to wynagrodzenie. Z przeciwności, gdy bezprawność posiadania i korzystania z gruntu przypiszemy od momentu ich rozpoczęcia, to przedsiębiorca obowiązany będzie do świadczenia za cały okres korzystania z gruntu²⁸⁰. Powyższy pogląd wynika z dyspozycji art. 225 k.c. który stanowi, że obowiązki samoistnego posiadacza w złej wierze względem właściciela są takie same jak obowiązki samoistnego posiadacza w dobrej wierze od chwili, w której ten dowiedział się o wytoczeniu przeciwko niemu powództwa o wydanie rzeczy. Roszczenie o zapłatę wynagrodzenia za korzystanie z rzeczy staje się przy tym wymagalne z chwilą rozpoczęcia posiadania w złej wierze przez przedsiębiorcę przesyłowego.

Zasadniczo zakres odpowiedzialności przedsiębiorcy przesyłowego będzie uzależniony od akcji właściciela nieruchomości. Jeżeli właściciel nieruchomości będzie zwlekał z postawieniem roszczenia w stan wymagalności, czy też następnie wytoczeniem roszczenia przed sądem, to naraża się na zasiedzenie służebności. Spowoduje to powstanie trwałego tytułu do korzystania z gruntu. Jeżeli właściciel wytaczając pozew, skutecznie przerwie bieg przedawnienia, przedsiębiorca przesyłowy musi liczyć się z konsekwencją w postaci obowiązku zapłaty wynagrodzenia za dotychczasowe korzystanie z gruntu. Jest tak, dlatego że w przypadku omawianego roszczenia, dobra wiara w chwili budowy urządzeń nie oznacza powstania po stronie przedsiębiorstwa prawa do korzystania z nieruchomości skutecznego wobec kaźdoczesnego jej właściciela²⁸¹. Takie prawo może powstać po upływie okresu zasiedzenia.

4.4. Skutki zarządzenia o powszechnej elektryfikacji wsi i osiedli a zasadność roszczenia

Zarządzenie wydane na podstawie art. 1 u.p.e. wywoływało skutek prawny w postaci uprawnienia do ingerencji w nieruchomość na cele związane z budową urządzeń przesyłowych, mających doprowadzać energię elektryczną. Po wybudowaniu urządzenia podmiot korzystał z

²⁸⁰ Por. art. 177 k.c. i nast. dotyczące przedawnienia roszczeń.

²⁸¹ Wyrok SN z 6.05.2009 r., II CSK 594/08, LEX nr 510969.

nieruchomości na cele przesyłowe. W wielu przypadkach będzie prawdopodobnie tak, że z urządzenia wybudowanego na podstawie u.p.e. korzystać będzie kilku następujących po sobie następców prawnych podmiotu, który urządzenie wybudował. Wynika to z historycznych aspektów przekształceń podmiotów zajmujących się dystrybucją energii elektrycznej²⁸².

Z punktu widzenia właściciela nieruchomości wytaczającego roszczenie uzupełniające istotne jest to, w jaki sposób jego roszczenie zostanie ocenione przez sąd w sytuacji, gdy w obrocie prawnym istnieje będzie zarządzenie o powszechnej elektryfikacji. Jak wynika z badań przeprowadzonych w rozdziale II. podrozdział 8, zezwolenie z art. 1 u.p.e. może indywidualizować nieruchomość, która ma być przedmiotem, przez jaki „przechodzić będą” urządzenia niezbędne do realizacji powszechnej elektryfikacji bądź też stanowić ogólne rozstrzygnięcie o konieczności elektryfikacji danej wsi, czy osiedla bez precyzyjnego oznaczenia gruntów zajętych na ten cel.

W pierwszej sytuacji, pozycja przedsiębiorcy przesyłowego względem wytaczającego roszczenie będzie korzystniejsza, albowiem będzie on w stanie udowodnić, iż zarządzenie swym zakresem przedmiotowym wiązało ówczesnego właściciela nieruchomości (np. co do konkretnego wskazania numeru nieruchomości będącej przedmiotem zarządzenia). W drugiej sytuacji, pozycja procesowa przedsiębiorcy przesyłowego będzie gorsza, albowiem będzie miał on utrudnione wykazanie faktu legitymowania się zezwoleniem z powodu ogólności treści wydanego zarządzenia, które np. nie określi konkretnej nieruchomości.

4.5. Znaczenie zwrotu rzeczy dla skutków procesowych roszczenia

Zgodnie z art. 229 k.c. roszczenia właściciela przeciwko samoistnemu posiadaczowi o wynagrodzenie za korzystanie z rzeczy, o zwrot pożytków lub o zapłatę ich wartości, jak również roszczenia o naprawienie szkody z powodu pogorszenia rzeczy, przedawniają się z upływem roku o od dnia zwrotu rzeczy. Termin przedawnienia roszczenia rozpoczyna swój bieg w dniu dokonania zwrotu rzeczy. Zarówno w doktrynie, jak i w judykaturze wskazuje się, że pojęcie terminu „zwrot rzeczy” nie jest zdefiniowane w ustawie. Nie może jednak budzić wątpliwości, że zwrot rzeczy polega na odzyskaniu przez właściciela faktycznego władztwa²⁸³. Na podstawie art. 229 k.c. modyfikowane są ustawowe terminy przedawnienia roszczeń, o których mowa w art. 118 k.c. Zwrot rzeczy w rozumieniu art. 229 k.c. może nastąpić w różny sposób, nie tylko przez wydanie rzeczy. W doktrynie i judykaturze zaznacza się, że do zwrotu

²⁸² Aktualną listę podmiotów posiadających status operatora systemu dystrybucyjnego (OSD) publikuje Urząd Regulacji Energetyki.

²⁸³ Wyrok SA w Warszawie z 13.06.2017 r., I ACa 313/16, LEX nr 2369738.

rzeczy nie jest wymagana jakakolwiek szczególna forma²⁸⁴. Sąd Najwyższy w orzeczeniu z dnia 22.07.2005 r.²⁸⁵ wskazał, że zwrot rzeczy może nastąpić także w sposób przewidziany w art. 349 k.c. Może tak się stać np. poprzez zawarcie umowy najmu, dzierżawy lub innej umowy nienazwanej, uprawniającej przedsiębiorcę przesyłowego do korzystania z gruntu – czyli *de facto* pozyskaniem tytułu prawnego do nieruchomości na potrzeby przesyłowe.

Z praktycznego punktu widzenia, w przypadku korzystania przez przedsiębiorcę przesyłowego z nieruchomości bez tytułu prawnego (a pod tym pojęciem rozumiem także brak zasiedzenia następującego *ex lege*), a następnie zawarcia umowy²⁸⁶, z której wynikać będzie zwrot rzeczy, właściciel nieruchomości będzie miał jedynie rok na wytoczenie powództwa o bezumowne korzystanie z nieruchomości. Roszczenie właściciela nieruchomości skierowane na drogę postępowania sądowego po upływie terminu rocznego winno podlegać oddaleniu na podstawie wskazanego już przepisu art. 229 k.c.

Sąd Najwyższy uznał w wyroku z dnia 25.03.1986 r., że „termin przedawnienia, o którym mowa w art. 229 § 1 k.c., ma zastosowanie również do roszczenia właściciela o wynagrodzenie za korzystanie z nieruchomości rolnej skierowanego przeciwko posiadaczowi (samoistnemu, zależnemu), który odmówił zwrócenia mu tej nieruchomości po zakończeniu stosunku beczynszowego użytkowania (art. 225, art. 230 w zw. z art. 708 k.c.)”²⁸⁷.

5. Roszczenie właściciela o usunięcie urządzeń przesyłowych z nieruchomości

Przed analizą roszczenia negatoryjnego należy poczynić kilka uwag dotyczących roszczenia windykacyjnego, które jest fundamentalne z punktu widzenia prawa cywilnego, jednakże może mieć stosunkowo niewielkie znaczenie praktyczne dla spraw spornych na linii przedsiębiorca przesyłowy – właściciel nieruchomości. Zgodnie z art. 222 § 1 k.c. właściciel może żądać od osoby, która włada faktycznie jego rzeczą, ażeby rzecz została mu wydana, chyba że osobie tej przysługuje skuteczne względem właściciela uprawnienie do władania rzeczą. W stosunku do rzeczy ruchomych przepis ten jest jasny i nie wymaga interpretacji. W przypadku nieruchomości wykorzystywanej przez przedsiębiorcę przesyłowego jest nieco inaczej i wymaga to kilku słów wyjaśnienia. Wydanie nieruchomości, jako rzeczy ma znaczenie w przypadku sporów, w których prawowity właściciel nieruchomości nie wykonuje swego

²⁸⁴J. Kozińska, *Komentarz do art. 229 [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II. Własność i inne prawa rzeczowe (art. 126-352)*, red. M. Frasz, M. Habdas, Warszawa 2018, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587744115/541555>, (dostęp 28.12.2020 r.), LEX.

²⁸⁵Uchwała SN z 22.07.2005 r., III CZP 47/05, OSNC 2006, nr 6, poz. 100, LEX nr 152285.

²⁸⁶Wyrok SN z 6.02.2015 r., II CSK 359/14, LEX nr 1653744.

²⁸⁷J. Gudowski, *Komentarz do art. 229 [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II. Własność i inne prawa rzeczowe*, wyd. II, Warszawa 2016, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587429604/507834>, (dostęp 14.12.2020 r.), LEX.

prawa w ogóle. Będzie tak z powodu długoletniego posiadania i gospodarowania tej nieruchomości przez inny podmiot, który uważa się za właściciela. Problem taki zauważany był historycznie w przypadku nieruchomości rolnych²⁸⁸. W takim przypadku rzeczywiście dochodzi do sytuacji, w której właściciel nieruchomości musi wytoczyć powództwo o wydanie nieruchomości przeciwko posiadającemu ją podmiotowi. Inaczej jest w przypadku, gdy właściciel nieruchomości korzysta z nieruchomości, gospodaruje na niej, a przedsiębiorca przesyłowy poprzez swoje urządzenie przesyłowe narusza własność. Trzeba się zastanowić, czy w takiej sytuacji właścicielowi przysługuje roszczenie (*rei vindicatio*) o wydanie rzeczy jako takiej, czy może roszczenie negatoryjne (*actio negatoria*), mające na celu doprowadzenie do usunięcia urządzenia z gruntu. Wydaje się, że sytuacja, w której przedsiębiorca przesyłowy tak dalece zaingeruje w prawo własności, że konieczne będzie roszczenie o wydanie rzeczy, należeć będzie do rzadkości. Niemniej jednak wystąpić może. Nie można jej *a priori* wykluczyć. Wobec tego, że w rozprawie nie stawiam za cel rozwiązywania problemów cywilnoprawnych zagadnienie jedynie sygnalizuję. Słusznie przyjmuje się w doktrynie, iż roszczenie windykacyjne przysługuje nieposiadającemu właścicielowi przeciwko osobie władającej jego rzeczą bez podstawy prawnej²⁸⁹ oraz że celem roszczenia windykacyjnego jest wydanie rzeczy w jej aktualnym stanie²⁹⁰. Wypada także zaakcentować, że przedsiębiorca przesyłowy w większości przypadków będzie korzystał ze służebności a nie z nieruchomości *sensu stricte*.

W kontekście analizowanego roszczenia należy dostrzec problem oceny charakteru ingerencji przedsiębiorcy przesyłowego w nieruchomość. G. Bieniek zauważa bowiem, że ów charakter władztwa przedsiębiorcy nad nieruchomością może budzić wątpliwości. Z jednej strony można argumentować za tym, iż władztwo to odnosi się do posiadania (prawa) służebności. Z drugiej zaś strony, iż odnosi się do posiadania rzeczy *sensu stricte*, o którym mowa w art. 366 k.c.²⁹¹. Wydaje się, że obydwa stanowiska są uprawnione, albowiem charakter władztwa będzie determinowany zakresem i skalą tego władztwa. W konsekwencji będzie

²⁸⁸ S. Rudnicki, *Komentarz do art. 222 i 223 [w:] Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe*, wyd. VIII, Warszawa 2007, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587564670/418970?tocHit=1>, (dostęp 28.12.2020 r.), LEX.

²⁸⁹ S. Rudnicki, *Własność nieruchomości*, s. 322–323.

²⁹⁰ Możliwa do wystąpienia jest sytuacja, w której to właściciel nieruchomości zawrze z przedsiębiorstwem przesyłowym umowę cywilnoprawną, którą nie będzie umowa ustanowienia służebności przesyłu (np. dzierżawy nieruchomości) w celu zlokalizowania na niej urządzeń przesyłowych i po zakończeniu terminu jej obowiązywania przedsiębiorca przesyłowy uniemożliwi właścicielowi „powrót do statusu” posiadacza samoistnego nieruchomości, w tym sensie, że właściciel nie będzie mógł w jakikolwiek sposób wejść na nieruchomość i korzystać z niej.

²⁹¹ G. Bieniek, *Urządzenia (...)*, s. 105–106.

można przyjąć, że przedsiębiorca będzie zainteresowany posiadaniem służebności²⁹² lub też posiadaniem całej nieruchomości na cele przesyłowe. Z punktu widzenia ochrony prawa podmiotowego to rozróżnienie ma charakter drugorzędny, bowiem przedsiębiorca przesyłowy będzie zawsze posiadaczem urządzenia przesyłowego, o ile będzie można mu przypisać fakt fizycznego posiadania oraz wolę posiadania urządzenia (*corpus i animus*). Natomiast to, w jaki sposób to posiadanie urządzenia będzie wpływać na posiadanie nieruchomości będzie zależało od okoliczności faktycznych towarzyszących konkretnej sytuacji. Może się przecież zdarzyć tak, że przedsiębiorca przesyłowy będzie jedynie przysyłał dane medium przez nieruchomość bez jakiegokolwiek potrzeby ingerencji w tą nieruchomość zarówno w przeszłości, jak i w przyszłości. Przykładem takiego zachowania może być przesył ścieków kanałami, które zostały wzniesione w latach trzydziestych lub czterdziestych ubiegłego wieku²⁹³. Odmienne można wskazać, iż w zakresie przesyłu energii elektrycznej lub obsługi komór ciepłych będzie istniała notoryczna konieczność wstępu na nieruchomość w celu wykonywania określonych prac zmierzających do zachowania urządzeń we właściwym stanie. Resumując te rozważania, należy opowiedzieć się jednak za twierdzeniem, iż charakter posiadania właściciela urządzeń przesyłowych zrównany jest z posiadaniem w odniesieniu do ograniczonego prawa rzeczowego – służebności przesyłu. Nie jest bowiem przedsiębiorca przesyłowy co do zasady zdeterminowany, aby posiadać nieruchomość czy jej część jako taką. Posiadanie to zawsze będzie wiązać się z charakterem danego urządzenia przesyłowego.

Z art. 222 § 2 k.c. wynika, iż przeciwko osobie, która narusza własność w inny sposób aniżeli przez pozbawienie właściciela faktycznego władztwa nad rzeczą, przysługuje właścicielowi roszczenie o przywrócenie stanu zgodnego z prawem i o zaniechanie naruszeń. Według przywołanej regulacji, roszczenie negatoryjne może mieć zastosowanie, gdy dochodzi do naruszeń prawa własności innych niż pozbawienie właściciela faktycznego władztwa nad rzeczą²⁹⁴. Zakres zastosowania tego przepisu determinowany będzie przesłanką trwałego i

²⁹² Art. 352 § 1 k.c. stanowi, iż „Kto faktycznie korzysta z cudzej nieruchomości w zakresie odpowiadającym treści służebności, jest posiadaczem służebności”.

²⁹³ Por. http://www.woda.edu.pl/artykuly/z_historii_kanalizacji_warszawskiej, (dostęp 06.05.2018 r.).

²⁹⁴ E. Gniewek, *Komentarz do art. 222 [w:] Kodeks cywilny. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe. Komentarz*, Kraków 2001, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587276111/73551/gniewek-edward-kodeks-cywilny-ksiega-druga-wlasnosc-i-inne-prawa-rzeczowe-komentarz?pit=2020-12-09&cm=URELATIONS>, (dostęp 10.12.2020 r.), LEX; S. Rudnicki, *Komentarz do art. 222 i 223 [w:] Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe*, G. Rudnicki, S. Rudnicki, wyd. X, Warszawa 2011, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587564670/364230/rudnicki-grzegorz-rudnicki-stanislaw-komentarz-do-kodeksu-cywilnego-ksiega-druga-wlasnosc-i-inne...?pit=2020-12-09&cm=URELATIONS>, (dostęp 10.12.2020 r.), LEX; J. Kozińska, *Komentarz do art. 222 [w:] Kodeks cywilny, Komentarz (...)*, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587744108/541548>, (dostęp 10.12.2020 r.), LEX.

bezprawnego wkroczenia przez przedsiębiorcę przesyłowego (poprzednika prawnego) w sferę uprawnień właściciela nieruchomości.

Żądanie przywrócenia stanu zgodnego z prawem, w ramach roszczenia negatoryjnego, wymaga jednak stwierdzenia po stronie osoby korzystającej z rzeczy bezprawności zachowania, przy czym przypisanie bezprawności odnosi się do momentu wkroczenia w sferę uprawnień właściciela²⁹⁵.

W doktrynie zwraca się uwagę na pojęcie zakresu roszczenia o przywrócenie stanu zgodnego z prawem. Wskazuje się na dwa przeciwstawne stanowiska określające granice żądania właściciela nieruchomości. Pierwszy pogląd sprowadza się do tego, iż roszczenie obejmuje nie tylko żądanie dokonania czynności, które są konieczne do swobodnego korzystania z nieruchomości (np. rozbiórka sieci przesyłowej, przełożenie jej w pas drogowy, rozbiórka stacji trafo), ale także dodatkowe czynności w ramach restytucji naturalnej, o ile jest to możliwe (np. przywrócenie stanu poprzedniego gruntu po rozbiórce obiektu)²⁹⁶. Drugi pogląd zakłada, że te dodatkowe czynności nie mieszczą się w ramach realizacji roszczenia negatoryjnego²⁹⁷. J. Kozińska zauważa przy tym istnienie zjawiska zacierania granic roszczenia negatoryjnego i roszczenia o naprawienie szkody w przypadku podzielenia pierwszego ze stanowisk dotyczącego zakresu roszczenia²⁹⁸.

Prawo dopuszcza także konstrukcje roszczenia negatoryjnego skierowanego przez właściciela nieruchomości przeciwko przedsiębiorcy przesyłowemu o zaniechanie immisji, formułowanego na podstawie art. 222 § 2 w zw. art. 144 k.c. Można sobie wyobrazić, że przedsiębiorca przesyłowy, nie naruszając własności nieruchomości bezpośrednio, będzie jednak narażony na ryzyko roszczenia negatoryjnego. Będzie tak w przypadku, w którym określone urządzenie przesyłowe powodować będzie immisje względem określonej nieruchomości. Może być to urządzenie przesyłowe pracujące w sposób hałaśliwy bądź wytwarzające określone zapachy nieprzyjemne dla właściciela nieruchomości. Trzeba zauważyć że promieniowanie z sieci elektrycznych, telekomunikacyjnych czy radiowych również może stanowić o zasadności takiego roszczenia.

Roszczenie negatoryjne dotyczące żądania usunięcia urządzeń z nieruchomości jest niewątpliwie jednym z najbardziej dolegliwych dla przedsiębiorców przesyłowych. Przyczyny

²⁹⁵ Wyrok SN z 14.11.2012 r., II CSK 176/12, LEX nr 1293941.

²⁹⁶ J. Ignatowicz [w:] *Kodeks cywilny (...)*, red. Z. Resich, t. 1, s. 595.

²⁹⁷ T. Dybowski, *Ochrona własności w polskim prawie cywilnym: (rei vindicatio - actio negatoria)*, Warszawa, 1969, s. 351–352; E. Gniewek [w:] *System Prawa Prywatnego (...)*, s. 947.

²⁹⁸ J. Kozińska, *Komentarz do art. 222 [w:] Kodeks cywilny (...)*, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587744108/541548>, (dostęp 10.12.2020 r.), LEX.

takiego stanu rzeczy należy upatrywać z wysokich kosztach związanych z koniecznością przełożenia urządzeń przesyłowych z nieruchomości. Z drugiej strony, nieuwzględnienie roszczenia wytoczonego przez właściciela poprzez prawomocne oddalenie powództwa skutkować będzie tym, iż urządzenie przesyłowe na nieruchomości pozostanie.

5.1 Skutki decyzji ograniczającej własność nieruchomości a zasadność roszczenia negatoryjnego

Słuszny jest pogląd, zgodnie z którym ustanowienie służebności postanowieniem sądu lub umownie czyni niemożliwym występowanie z roszczeniem naruszenia prawa własności przez właściciela nieruchomości objętej służebnością. Orzeczenie sądu lub umowa ustanawia tytuł prawny do korzystania z nieruchomości, wyłącza bezprawność działania. W konsekwencji bezzasadnym czyni ewentualne roszczenie negatoryjne²⁹⁹. Pogląd ten wskazuje swoistą zasadę, iż istnienie tytułu prawnego do rzeczy wyłącza skutecznie roszczenie negatoryjne. Skoro przedsiębiorca wykonał czynności zmierzające do uzyskania służebności przesyłu i tytuł taki otrzymał, nie można oczekiwać, aby korzystający ze swojego prawa właściciel, mógł następnie rozmyślić się i żądać usunięcia urządzeń z jego nieruchomości. Podobnie będzie w przypadku pozyskania tytułu prawnego na podstawie zasiedzenia służebności przesyłu. Wtedy właściciel na skutek braku swej aktywności w zmanifestowaniu przerwania woli posiadania nie może wywodzić korzystnych dla siebie skutków prawnych. Punktem wyjścia do oceny zasadności roszczenia jest wobec tego istnienie bądź nieistnienie tytułu prawnego uprawnionego.

W związku z powyższym należy udzielić odpowiedzi na pytanie, czy fakt wydania decyzji na podstawie art. 35 ust. 1 u.z.t.w.n. (a także art. 70 u.g.g.w.n. oraz 124 ust. 1 u.g.n.) i jej istnienie w obrocie prawnym powoduje skuteczne wyłączenie roszczenia negatoryjnego. T. Kielkowski stwierdza, że skutkiem decyzji administracyjnej może być powstanie, zniesienie, względnie przeniesienie powinności lub praw³⁰⁰. Autor wskazuje w swej monografii, że funkcjonowanie praw nabytych na mocy decyzji administracyjnej charakteryzuje się ochroną w wykonywaniu prawa, trwałością prawa. Podstawowym elementem ochrony prawa wynikającego z decyzji, jak zaznacza T. Kielkowski, jest możliwość uzyskania autorytatywnego rozstrzygnięcia co do bytu prawa, a elementem wtórnym niejako – choć równie ważnym – jest możliwość domagania się, aby działający w imieniu państwa organ w razie

²⁹⁹ Wyrok SA w Katowicach z 25.03.2015 r., I ACa 1043/14, LEX nr 1667552.

³⁰⁰ T. Kielkowski, *Nabycie prawa na mocy decyzji administracyjnej*, Warszawa 2012, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369249738/52>, (dostęp: 28.12.2020 r.), LEX.

potrzeby wymusił to, co się podmiotowi prawa należy³⁰¹. W związku z tym podmiot, który uzyskał na mocy decyzji administracyjnej uprawnienie do ingerencji w nieruchomości na potrzeby wybudowania urządzenia przesyłowego, ma prawo pod przymusem egzekucyjnym doprowadzić do wybudowania urządzenia na nieruchomości w przypadku sprzeciwu właściciela. Wymaga rozstrzygnięcia w jakim trybie przedsiębiorca przesyłowy będzie mógł wyegzekwować swe prawo, w sytuacji gdy właściciel nie udostępni nieruchomości. Obowiązek udostępnienia nieruchomości podlega egzekucji administracyjnej, co wynika *expressis verbis* z art. 124 ust. 6 u.g.n. obowiązek udostępnienia nieruchomości jest obowiązkiem niepieniężnym. D. R. Kijowski wskazuje, że „obowiązki o charakterze niepieniężnym, o których mowa w art. 2 u.p.e.a., to wszelkie obowiązki niemające charakteru pieniężnego, które wynikają bezpośrednio z przepisów prawa albo zostały ustalone na ich podstawie, w związku z realizacją zadań administracji publicznej – mogące polegać albo na działaniu (...), albo na znoszeniu czy zaniechaniu czynności określonych w przepisach powszechnie obowiązującego prawa bądź na ich podstawie”³⁰². Wynika z tego, że przedsiębiorca przesyłowy jest wierzycielem w rozumieniu art. 1a ust. 13 u.p.e.a. Przedsiębiorca przesyłowy również nie może ponosić ujemnych konsekwencji związanych z tym, iż aktualny właściciel nieruchomości może żądać usunięcia urządzenia z nieruchomości. Wynika to z tego, że ostateczna decyzja administracyjna jest wiążąca *erga omnes*, dopóki nie zostanie wyeliminowana z obrotu prawnego.

Istota decyzji administracyjnej opartej na podstawie art. 35 ust. 1 u.z.t.w.n, (art. 70 ust.1 u.g.g.w.n. art. 124 ust. 1 u.g.n.) sprawdza się do wyzucia w sposób definitywny właściciela z możliwości realizacji atrybutów prawa własności. Jeżeli taka decyzja jest decyzją ostateczną i nie zawiera oczywistej wady prawnej³⁰³, możliwej do dostrzeżenia przez sąd powszechny, nie widzę żadnych przeszkód co do tego, aby sądy traktowały ją jako tytuł prawny przedsiębiorcy przesyłowego, uprawniający do korzystania z nieruchomości na potrzeby istnienia i przesyłu danego medium. R. Dąbrowski podkreśla, że decyzje z art. 35 ust. 1 u.z.t.w.n. wydawane były

³⁰¹ T. Kielkowski, *Nabycie prawa (...)*, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369249738/103>, (dostęp 28.12.2020 r.), LEX.

³⁰² D. R. Kijowski, *Komentarz do art. 2 [w:] Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2015, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587708125/426649/kijowski-dariusz-ryszard-red-ustawa-o-postepowaniu-egzekucyjnym-w-administracji-komentarz-wyd-ii?pit=2020-12-09&cm=URELATIONS>, (dostęp 13.12.2020 r.), LEX.

³⁰³ Por. postanowienie SO w Białymstoku z 21.04.2010 r., II Cz 252/10, LEX nr 1294096, gdzie SO stwierdził, że „Do wad godzących w istotę decyzji administracyjnej zaliczyć należy brak organu powołanego do orzekania w określonej materii względnie wydanie decyzji przez organ oczywiście niewłaściwy, wydanie decyzji bez jakiegokolwiek podstawy w obowiązującym prawie materialnym, czy bez zachowania jakiegokolwiek procedury. W takich sytuacjach, kwalifikujących decyzję administracyjną jako akt nieistniejący, sąd cywilny nie jest nią związany, a legalność decyzji administracyjnej pod tym kątem może być przedmiotem badania sądu cywilnego w ramach incydentalnej, swoistej kontroli stosowania prawa”.

w poprzednim systemie ustrojowym, kiedy to standardy prowadzonych wówczas postępowań administracyjnych odbiegały od obecnych. Trudno się z takim poglądem nie zgodzić. Autor zauważa, że spotykane są obecnie decyzje administracyjne (wydane w poprzednim systemie ustrojowym), które w swojej treści nie określają właścicieli nieruchomości, których prawo własności miało zostać ograniczone. Autor podnosi problematykę zbyt małej szczegółowości aktów administracyjnych w zakresie chociażby tego, przez jakie konkretnie nieruchomości dane urządzenie miało przebiegać³⁰⁴. Podzielam te wątpliwości, albowiem szczególny charakter wywłaszczenia obliguje organy administracji do szczególnej wnikliwości przy rozstrzygnięciu spraw tego typu. Jeżeli decyzja z art. 35 ust. 1 u.z.t.w.n w swej treści pozostaje nieprecyzyjna i nie będzie wprost określać nieruchomości, której dotyczy ograniczenie to przedsiębiorca przesyłowy nie będzie uprawniony do domniemania, że z takiej decyzji wynika dla niego prawo do wstępu na nieruchomość.

Uchwała SN w składzie 7 sędziów z dnia 9 października 2007 r.³⁰⁵ w dość jednoznaczny sposób wyznacza kierunek postępowania sądu powszechnego przy ocenie charakteru prawnego decyzji administracyjnej ograniczającej własność w procesie cywilnym. Jeżeli sąd orzekający nie ustali, że decyzja administracyjna uprawniająca przedsiębiorcę przesyłowego do ingerencji w nieruchomość zawiera kwalifikowane wady nakazujące uznać ją za bezwzględnie nieważną, to jego rozstrzygnięcie winno uwzględniać słusznie nabyte prawo przez poprzednika prawnego przedsiębiorcy przesyłowego lub jego samego. W przywołanym orzeczeniu SN, odnosząc się do tzw. koncepcji bezwzględnej nieważności decyzji administracyjnej stwierdzał, że sąd jest uprawniony do rozstrzygnięcia o wadach decyzji, które dyskwalifikują ją jako indywidualny akt administracyjny z punktu widzenia podstawowych cech kreatywnych, przesądzających o byciu prawnym aktem administracyjnym w ogóle. Artykuł 156 § 1 k.p.a. przewiduje sześć przypadków, w których organ może stwierdzić nieważność decyzji. W mojej ocenie sąd powszechny może wypowiedzieć się w danym postępowaniu o sytuacjach, które „na pierwszy rzut oka” dla sędziego stosującego prawo obarczone mogą być cechą kwalifikującą decyzję jako nieważną. Przykładem takiej sytuacji będzie np. wydanie decyzji przez organ do tego niepowołany lub też bez zachowania jakiegokolwiek procedury poprzedzającej wydanie aktu. W takich przypadkach trudno oczekiwać, aby sąd powszechny „w imię” zasady domniemania mocy obowiązującej decyzji, nawet w sposób oczywisty nieważnej³⁰⁶ – wydawał orzeczenie z

³⁰⁴ R. Dąbrowski, *Skutki prawne decyzji z art. 35 ustawy z 12.03.1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości w procesie cywilnym*, *Nieruchomości*, numer 7, 2017, s. 24.

³⁰⁵ III CZP 46/07, OSNC 2008, nr 3, poz. 30.

³⁰⁶ Por. W. Gelger, *Domniemanie ważności aktu administracyjnego w kodeksie postępowania administracyjnego*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 24, 1962, z. 4, s. 41–62.

pominięciem uprzedniej oceny aktu administracyjnego. Niemniej jednak trzeba zauważyć, że SN prezentował w tym przedmiocie stanowisko odmienne, które sprowadzało się do twierdzenia, że zasada trwałości i prawomocności ostatecznych decyzji administracyjnych oraz konstytucyjna reguła autonomii i podziału kompetencji oznaczają, że sądy powszechne nie są właściwe do badania ich legalności³⁰⁷.

Sprawa jest dyskusyjna. W mojej ocenie stanowiska SN, które odmawiają możliwości jakiegokolwiek oceny przez sąd powszechny decyzji administracyjnej, są radyklane. Wszak, trzeba odnaleźć granicę, do której sąd powszechny może się posunąć i dokonywać oceny nieważności aktu administracyjnego. Niczym nieograniczona kontrola decyzji administracyjnych przez sąd powszechny nie może być zjawiskiem akceptowalnym przez doktrynę. To sąd administracyjny jest przecież tym podmiotem, który ma wyłączne prawo do kontroli działania administracji publicznej. W mojej ocenie sąd powszechny może ocenić ewentualną wadę aktu w przypadkach, o których mowa w przepisie 156 § 1 pkt. 1 k.p.a., 156 § 1 pkt. 4 k.p.a. Nie ma zaś prawa sąd powszechny do dokonywania oceny, czy decyzja została wydana bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa oraz w pozostałych przypadkach objętych dyspozycją art. 156 § 1 pkt. 1 k.p.a. Przyznanie sądowi powszechnemu takiego uprawnienia nie ma uzasadnienia i kolidowałoby z istotą kontroli, którą ma dokonywać sąd administracyjny na skutek ewentualnie zainicjowanego postępowania sądowego.

Judykatura wielokrotnie wyrażała pogląd, że sąd w postępowaniu cywilnym nie jest uprawniony do zakwestionowania decyzji administracyjnej, w szczególności pod względem jej merytorycznej zasadności, i jest nią związany także wówczas, gdy w ocenie sądu decyzja jest wadliwa³⁰⁸. Jest to zasada, aczkolwiek doznająca wyjątków w sytuacji decyzji tzw. bezwzględnie nieważnych, czyli dotkniętych wadami, które godzą w samą istotę decyzji jako aktu administracyjnego. Za decyzje takie uznaje się decyzje wydane przez organ oczywiście niewłaściwy lub z pominięciem wszelkiej procedury³⁰⁹.

³⁰⁷ Por. postanowienie SN z 20.12.2018 r., II CSK 736/17, LEX nr 2685911, postanowienie SN z 25.06.2015 r., III CSK 362/14, LEX nr 1785810, wyrok SN z 30.01.2007 r., IV CSK 350/06, LEX nr 356044.

³⁰⁸ Uchwała SN (7) z 9.10.2007 r., III CZP 46/07, OSNC 2008, nr 3, poz. 30, LEX nr 298665 oraz przywołane tam orzecznictwo.

³⁰⁹ Uchwała SN z 21.11.1980 r., III CZP 43/80, OSNC 1981, nr 8, poz. 142, LEX nr 2617, orzeczenie SN z 31.05.1946 r., III C 217/46, OSN 1947, nr 1, poz. 25, LEX nr 159512, orzeczenie SN z 16.10.1951 r., C 653/51, OSN 1952, nr 3, poz. 75, LEX nr 160231, orzeczenie SN z 29.06.1957 r., II CR 499/57, LEX nr 1633535, orzeczenie SN z 2.01.1962 r., 4 CR 445/61, OSNC 1963, nr 4, poz. 82, LEX nr 105675 oraz wyrok SN z 12.05.1964 r., II CR 185/64, OSNC 1965, nr 3, poz. 41, LEX nr 164, postanowienie SN z 7.03.1964 r., II CR 560/61, OSNPG 1964, nr 8, poz. 60, LEX nr 170799.

5.2. Skutki zarządzenia o powszechnej elektryfikacji wsi i osiedli a zasadność roszczenia

Niewątpliwie akt administracyjny (zarządzenie) wydany na podstawie u.p.e. jest tytułem prawnym do korzystania z gruntu. Dlatego aktualne pozostaną uwagi dotyczące zasadności i ewentualnej skuteczności roszczenia negatoryjnego, wyrażone w poprzednim podrozdziale (por. rozdział III, podrozdział 5.1.).

5.3. Nadużycie prawa jako przesłanka oceny zasadności roszczenia

W praktyce zdarzy się tak, że przedsiębiorca przesyłowy nie będzie dysponował żadnym tytułem prawnym do korzystania z nieruchomości. Różnorodność stanów faktycznych spraw zawisłych przed sądami powszechnymi z powództw właścicieli nieruchomości powoduje, że jest to zjawisko dość powszechne. Z art. 5 k.c. wynika, że nie można czynić ze swego prawa użytku, który by był sprzeczny ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa lub z zasadami współżycia społecznego. Takie działanie lub zaniechanie uprawnionego nie jest uważane za wykonywanie prawa i nie korzysta z ochrony. A. Szpunar twierdził, że praktyka była impulsem do wyłonienia się zagadnienia nadużycia prawa. Chodzi przede wszystkim o te przypadki, gdy ktoś w wykonywaniu swego prawa wyrządza drugiemu krzywdę³¹⁰. M. Pyziak-Szafnicka stwierdza, że instytucja nadużycia prawa ma zapobiegać powstawaniu sytuacji, w których zastosowanie litery prawa prowadziłoby do rozstrzygnięć oczywiście niesłusznych, trafnie określając tę instytucję mianem swoistego zaworu bezpieczeństwa, który pozwala na elastyczne stosowanie prawa i gwarantuje sprawiedliwe rozstrzygnięcie³¹¹. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia z dnia 17.10.2000 r.³¹² wyprowadził z przepisu art. 5 k.c. zasadę domniemania korzystania z prawa w sposób zgodny z zasadami współżycia społecznego i jego społeczno-gospodarczym przeznaczeniem. Konsekwencją tego jest fakt, że ciężar dowodu w zakresie pozwalającym na zakwalifikowanie określonego zachowania się jako nadużycia prawa obciąża tego, kto zarzuca drugiemu naruszenia zasad współżycia społecznego. Konstrukcja prawna nadużycia prawa podmiotowego będzie tym samym zakładała konieczność dokonania przez sąd oceny i wyważenia dwóch konkurencyjnych względem siebie praw podmiotowych stron pozostających w sporze. Co istotne, z treści art. 5 k.c. nie można wywodzić jakiegokolwiek roszczenia. Przepis

³¹⁰ A. Szpunar, *Nadużycie prawa podmiotowego*, Polska Akademia Umiejętności, Prace Komisji Prawniczej Nr. 2, Kraków, 1947, s. 54.

³¹¹ M. Pyziak-Szafnicka, *System (...)*, s. 877.

³¹² SK 5/99, OTK 2000, nr 7, poz. 254.

ów służy obronie przed nieuzasadnionym roszczeniem, a sam nie jest źródłem jakichkolwiek roszczeń o prawnomaterialnym charakterze³¹³.

Przedsiębiorca przesyłowy będzie miał interes w użytkowaniu, przesyłaniu mediów danym urządzeniem przesyłowym bezprawnie zlokalizowanym na nieruchomości. Właściciel nieruchomości może mieć interes w doprowadzeniu do nieskrępowanej realizacji swego prawa własności i usunięcia urządzenia z gruntu. W mojej ocenie na zaistniały problem należy patrzeć z punktu widzenia celu, jaki realizuje dane urządzenie przesyłowe oraz charakteru przesyłanego medium. Inaczej będzie musiała wyglądać ocena sporu o usunięcie sieci dystrybucyjnej, która zaopatruje w energię elektryczną kilka tysięcy osób, a inaczej, gdy jedynie kilkanaście osób. Inaczej również trzeba będzie oceniać spór, gdy właściciel żąda usunięcia wodociągu przesyłającego wodę pitną, a inaczej, gdy spór dotyczy usunięcia kabla światłowodowego. Podane przykłady są jedynie sygnalizacją problemu. Niemniej jednak w mojej ocenie, im donioślejszy będzie cel, jakiemu służy dane urządzenie, tym trudniej będzie właścicielowi nieruchomości skutecznie zrealizować swoje roszczenie.

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 14.12.2004 r.³¹⁴ przyjął pogląd o wykluczeniu stosowania do powództw o ochronę własności art. 5 k.c. w wypadku, gdy zabezpieczenie interesu pozwanego może nastąpić przy pomocy innych środków prawnych³¹⁵. W przypadkach sporów o usunięcie urządzeń przesyłowych, pozwane przedsiębiorstwo będzie mogło powoływać się tym samym na możliwość obciążenia nieruchomości służebnością przesyłu za wynagrodzeniem, niemniej jednak powyższy pogląd SN jest dla przedsiębiorców przesyłowych niekorzystny z dwóch powodów:

- a) sąd powszechny w sprawie z powództwa negatoryjnego nie jest zobowiązany do zawieszenia, czy też oddalenia powództwa tylko z tego powodu, że przedsiębiorca przesyłowy wszczęnie postępowania o ustanowienie służebności przesyłu;
- b) sąd powszechny w sprawie z wniosku przedsiębiorcy przesyłowego o ustanowienie służebności przesyłu będzie uprawniony do zawieszenia postępowania nieprocesowego do czasu rozpoznania sporu o roszczenie „dalej idące”, czyli roszczenie o usunięcie urządzeń.

³¹³ Por. wyrok SA w Łodzi z 6.12.2013 r., I ACa 759/13, LEX nr 1416124.

³¹⁴ II CK 255/04, LEX nr 277869.

³¹⁵ Por. wyrok SN z 17.09.1969 r., III CRN 310/69, OSNC 1970, nr 6, poz. 115, LEX nr 1024 oraz wyrok SN z 4.10.1967 r., II PR 340/67, OSP 1968, nr 7-8, poz. 162, LEX nr 4608.

Sąd Najwyższy dopuszcza także możliwość powoływania się wprost na art. 5 k.c. przez przedsiębiorcę przesyłowego. W wyroku z dnia 9.07.2008 r.³¹⁶ w sprawie zawisłej przed SN chodziło o problem usunięcia z nieruchomości dwóch gazociągów DN 300 i DN 250. Na podstawie dowodu z opinii biegłego sądowego sąd ustalił, że usunięcie jest technicznie możliwe, a koszt przełożenia obu gazociągów wyniesie ok. 4.500.000 zł. Przedsiębiorca przesyłowy argumentował, że koszt przełożenia oraz niedogodności dla dużej liczby odbiorców gazu uzasadnia zastosowanie klauzuli hamującej roszczenie. SN wyraził pogląd, że „własność jest prawem bezwzględny, ale nie absolutny, a jego granice wyznacza art. 140 k.c. Żądanie przez właściciela nieruchomości niezwłocznego usunięcia gazociągów jest nierealne. Teoretyczna możliwość wyznaczenia nawet kilkuletniego terminu do wykonania tego przedsięwzięcia nie uzasadnia uwzględnienia żądania przy zastosowaniu art. 320 k.p.c. Sprzeciwia się temu m.in. olbrzymi koszt takiego przedsięwzięcia względem wartości nieruchomości i niedogodności związane z przerwami w dostawie gazu do znacznej liczby mieszkańców”. W ocenie SN właściciel działki nadużywa prawa, gdy żąda usunięcia z niej urządzeń przesyłowych, jeśli są niezbędne dla odbiorców, a całe przedsięwzięcie wiązałoby się z ogromnymi kosztami³¹⁷.

Warto podkreślić, że doktryna i judykatura na tle stosowania art. 5 k.c. formułuje zasadę „czystych rąk”. Polega ona na tym, że ten podmiot, który chce powołać się w sporze na zastosowanie klauzuli nadużycia prawa sam powinien postępować nienagannie i zgodnie z prawem. W przeciwnym wypadku nie może skutecznie powoływać się na naruszenie zasad współżycia społecznego przez przeciwnika procesowego ten, kto sam swoim postępowaniem te zasady łamie³¹⁸. Powyższe skłania do wniosku, że bezprawnie korzystający z gruntu przedsiębiorca przesyłowy nie postępuje zgodnie z prawem. Nie można jednak nie zauważać, że przedsiębiorcy przesyłowi w znakomitej większości realizują cele publiczne. Nie czynią tego wyłącznie z pobudek ekonomicznych, lecz z nakazów wynikających z powszechnie obowiązującego prawa i z roli, jaką w systemie gospodarczym pełnią przedsiębiorstwa

³¹⁶ Por. V CSK 52/08, LEX nr 510986, por. także M. Balwicka-Szczyrba, *Glosa do postanowienia SN z dnia 23.10.2013 r., IV CSK 30/13*, OSP 2014, nr 9, s. 88., gdzie autorka podziela pogląd o możliwości powołania się przez przedsiębiorcę przesyłowego na zasady współżycia społecznego.

³¹⁷ Por. wyrok SA w Łodzi z 9.04.2013 r., I ACa 1394/12, LEX nr 1314774.

³¹⁸ Por. wyrok SN z 11.05.2016 r., I PK 134/15, LEX nr 2050669, wyrok SA w Białymstoku z 5.02.2016 r., I ACa 901/15, LEX nr 1994437, wyrok SA w Szczecinie z 10.06.2015 r., I ACa 148/15, LEX nr 1793887, wyrok SA w Białymstoku z 15.11.2013 r., I ACa 503/13, LEX nr 1400224, wyrok SN z 12.06.2013 r., II CSK 632/12, LEX nr 1353432; por. także A. Partyk, *Tzw. zasada „czystych rąk” przy powoływaniu się na naruszenie zasad współżycia społecznego*, LEX/el. 2015, <https://sip.lex.pl/#/publication/419693807/partyk-aleksandra-tzw-zasada-czystych-rak-przy-powoływaniu-sie-na-naruszanie-zasad-wspolzycia...?pit=2020-12-09&cm=URELATIONS>, (dostęp 13.12.2020 r.), LEX.

przesyłowe. Okoliczność ta powinna być brana pod uwagę przy ocenie bezprawności korzystania z nieruchomości i zasadności podnoszonych zarzutów.

6. Roszczenie o przeniesienie własności nieruchomości

Zgodnie z art. 231 § 1 k.c. samoistny posiadacz gruntu w dobrej wierze, który wznosił na powierzchni lub pod powierzchnią gruntu budynek lub inne urządzenie o wartości przynoszącej znacznie wartość zajętej na ten cel działki, może żądać, aby właściciel przeniósł na niego własność zajętej działki za odpowiednim wynagrodzeniem. Zgodnie zaś z § 2 tego przepisu właściciel gruntu, na którym wzniesiono budynek lub inne urządzenie o wartości przynoszącej znacznie wartość zajętej na ten cel działki, może żądać, aby ten, kto wznosił budynek lub inne urządzenie, nabył od niego własność działki za odpowiednim wynagrodzeniem.

Już na wstępie wypada poczynić uwagę, że decyzja ograniczająca własność (z art. 35 ust. 1 u.z.t.w.n., 70 ust. 1 u.g.g.w.n, art. 124 ust. 1 u.g.n.) będzie wywierać wpływ na roszczenie właściciela nieruchomości z punktu widzenia stwierdzenia zasiedzenia służebności – jako tytułu do korzystania z gruntu powstającego *ex lege*³¹⁹. Decyzja będzie mogła mieć wpływ na zasadność oceny roszczenia przedsiębiorcy przesyłowego względem właściciela nieruchomości. Postawiona teza wymaga jednak głębszej argumentacji, gdyż problem oceny roszczenia z art. 231 k.c. nie jest tak „klarowny”. Jak w przypadku wpływu decyzji administracyjnej na roszczenie o wynagrodzenie za korzystanie z gruntu czy roszczenia negatoryjne.

Po pierwsze, poza sporem jest, iż za „inne urządzenie”, o którym mowa w przepisie art. 231 k.c. można rozumieć urządzenia, o których mowa w art. 49 k.c.³²⁰. Trafnie stwierdza, J. Kozińska, że inne urządzenie, w rozumieniu art. 231 § 1 k.c., to każdy obiekt budowlany nie będący budynkiem³²¹. Odnosząc to do definicji legalnej obiektu budowlanego wynikającej z art. 3 ust. 1 u.p.b. i definicji budowli z art. 3 ust. 3 u.p.b. widać, że sieci przesyłowe jako obiekty liniowe będą spełniać kryterium uznania je za inne urządzenia.

³¹⁹ W tym zakresie autor rozprawy podkreśla, że podtrzymuje swe stanowisko, co do niezasadności wykładni przepisów dokonywanej przez judykaturę uznającą, że korzystanie z nieruchomości na podstawie decyzji ograniczającej własność nie może prowadzić do zasiedzenia służebności.

³²⁰ Por. wyrok SN z 13.09.2012 r., V CSK 474/11, LEX nr 1250575; por. także wyrok SN z 9.05.2014 r., I CSK 649/13, LEX nr 1526585, wyrok SA w Warszawie z 6.05.2015 r., VI ACa 965/14, LEX nr 1794397, gdzie SA pod pojęciem „innych urządzeń” rozumie wodociąg, gazociąg, linię energetyczną oraz sieci telefoniczne.

³²¹ J. Kozińska, *Komentarz do art. 231 [w:] Kodeks cywilny (...)*, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587744117/541557>, (dostęp 29.12.2020 r.), LEX.

Po drugie, właściciel nieruchomości może żądać przeniesienia własności nieruchomości na przedsiębiorcę przesyłowego w sytuacji, w której wykaże, że wartość urządzenia przewyższa znacznie wartość gruntu zajętego pod tym urządzeniem. Z punktu widzenia tematyki rozprawy nie są istotne okoliczności dotyczące tego, w jaki sposób i na jaki dzień oceniać wartość nieruchomości i urządzenia oraz okoliczności na to wpływające. Istotnym jest ustalenie, jaki wpływ ma fakt wydania decyzji ograniczającej własność na możliwość realizacji roszczenia przez właściciela nieruchomości i przedsiębiorcy przesyłowego.

Analiza dostępnego w systemach LEX i LEGALIS orzecznictwa na tle przepisu art. 231 k.c. nie dostarcza materiałów, z których wynikałoby, że przedsiębiorca przesyłowy byłby żywo zainteresowany dążeniem do nabycia nieruchomości, zamiast np. korzystania z instytucji zasiedzenia służebności przesyłu, czy też jej ustanowienia w trybie art. 305¹ k.c. Jest to sytuacja zrozumiała. Ze względów ekonomicznych i logicznych wartość gruntu powinna być zawsze większa od wartości ograniczonego prawa rzeczowego, które może być na nim ustanowione. Z czysto teoretycznego punktu widzenia możemy sobie jednak wyobrazić sytuację, w której przedsiębiorca przesyłowy będzie żądał w trybie art. 231 k.c. przeniesienia własności nieruchomości, a właściciel nieruchomości będzie temu oponował, chcąc zachować grunt jako swoją własność (np. ze względów osobistych, sentymentalnych).

W praktyce, co pokazuje także analizowane orzecznictwo, zaistnieje sytuacja odwrotna. Mianowicie taka, w której to właściciel nieruchomości będzie zainteresowany przeniesieniem własności gruntu, który utracił dla niego znaczenie³²². Należy pamiętać, że takie roszczenie będzie obwarowane koniecznością wykazania, że wartość urządzenia jest znacząco wyższa od wartości gruntu. Wobec skierowania takiego roszczenia względem przedsiębiorcy przesyłowego ten, oprócz zarzutów dotyczących wartości urządzenia, może podnieść zarzut, iż posiada tytuł prawny do korzystania z nieruchomości. Powstaje pytanie czy taka okoliczność (podniesienie takiego procesowego zarzutu) wpływa na roszczenie i czy może je skutecznie niweczyć? Jaka jest jednak relacja pomiędzy:

- a) zasiedzeniem służebności przesyłu (*ex lege*),
- b) wykonywaniem prawa z decyzji administracyjnej ograniczającej własność,

– na skuteczność realizacji roszczenia z art. 231 k.c.

³²² Por. art. 13 ust. 3 specustawy drogowej, z którego wynika, że jeżeli przejęta jest część nieruchomości, a pozostała część nie nadaje się do prawidłowego wykorzystania na dotychczasowe cele, właściwy zarządca drogi jest obowiązany do nabycia, na wniosek właściciela (...) tej części nieruchomości, por. e art. 124 ust. 5 u.g.n. przewidujący możliwość nabycia nieruchomości oraz art. 19 ust. 8 specustawy przesyłowej.

Pierwszy z wniosków jest taki, że roszczenie o przeniesienie własności nieruchomości, możliwe do realizacji zarówno przez przedsiębiorcę przesyłowego, jaki i właściciela gruntu jest całkowicie niezależne od zdarzeń prawnych mogących powstać z mocy prawa (np. zasiedzenie), czy też korzystania z nieruchomości na podstawie decyzji administracyjnej.

Drugi z wniosków należy omówić na przykładzie istnienia decyzji administracyjnej z art. 35 ust. 1 u.z.t.w.n. oraz stwierdzenia zasiedzenia z mocy prawa istniejących w dacie wytoczenia powództwa przez właściciela nieruchomości.

Ratio legis przepisu art. 231 k.c. nakazuje uznać, że jeżeli prawo własności nie może być wykonywane na skutek istnienia urządzenia przesyłowego na nieruchomości, to właściciel nieruchomości powinien mieć prawo do uzyskania z tego tytułu stosownego ekwiwalentu. Z drugiej strony przedsiębiorca przesyłowy ma prawo twierdzić, że roszczenie właściciela nieruchomości w świetle istniejącej w obrocie prawnym decyzji ograniczającej własność powoduje, że właściciel w takiej sytuacji czyniłby ze swego prawa użytek, który by był sprzeczny ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa lub z zasadami współżycia społecznego. Dochodzi do kolizji dwóch interesów: interesu przedsiębiorcy przesyłowego i interesu właściciela nieruchomości.

W mojej ocenie postawiona teza o tym, iż roszczenie o przeniesienie własności nieruchomości jest całkowicie niezależne od zdarzeń prawnych, mogących powstać z mocy prawa czy też na podstawie decyzji administracyjnej, jest uzasadniona względem na interes właściciela nieruchomości. Przemawia za tym fakt, że roszczenie z art. 231 k.c. jest roszczeniem obwarowanym szczególnymi przesłankami, których wykazanie nie jest oczywiste w każdym przypadku istnienia na nieruchomości urządzenia przesyłowego. Stan, w którym będzie dochodzić do przewyższenia wartości nieruchomości kosztem wartości urządzenia przesyłowego będzie prawdopodobnie, w znacznej części przypadków, odnosić się do nieruchomości o małym potencjale gospodarczym. Może także dotyczyć tzw. „resztówek” powstających w wyniku podziału nieruchomości. Już te okoliczności sprawiają, iż skuteczna realizacja tego roszczenia jest szczególnym przypadkiem.

Z drugiej strony przyjęcie, że tytuł prawny do gruntu, wynikający z mocy prawa czy z mocy aktu administracyjnego, dalece ograniczałby prawa właściciela nieruchomości (czego nie można już powiedzieć w przypadku np. roszczenia o usunięcie urządzeń, czy też roszczenia uzupełniającego, gdyż w tego typu sytuacjach istnienie decyzji administracyjnej ograniczającej własność będzie elementem istotnie wpływającym na treść rozstrzygnięcia).

7. Roszczenie o nabycie urządzeń przesyłowych

Roszczenie o nabycie urządzeń przesyłowych jest roszczeniem majątkowym, które przysługuje osobie, która poniosła koszty budowy urządzenia i jest jej właścicielem oraz przedsiębiorcy przesyłowemu, który przyłączył urządzenia do swej sieci.

Regulacja art. 49 § 1 k.c. stanowi, że urządzenia służące do doprowadzania lub odprowadzania płynów, pary, gazu, energii elektrycznej oraz inne urządzenia podobne nie należą do części składowych nieruchomości, jeżeli wchodzą w skład przedsiębiorstwa. Z treści art. 49 § 2 k.c. wynika zaś, że osoba, która poniosła koszty budowy urządzeń, o których mowa w § 1, i jest ich właścicielem, może żądać, aby przedsiębiorca, który przyłączył urządzenia do swojej sieci, nabył ich własność za odpowiednim wynagrodzeniem, chyba że w umowie strony postanowiły inaczej. Z żądaniem przeniesienia własności tych urządzeń może wystąpić także przedsiębiorca.

Wyrokiem z dnia 7 listopada 2006 r.³²³ TK uznał, że art. 49 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. jest zgodny z art. 2, art. 21, art. 31 ust. 3 oraz art. 64 ust. 1 i 3 Konstytucji RP. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że cytowany przepis wprowadza wyjątek od zasady wyrażonej w art. 48 i art. 191 kodeksu cywilnego³²⁴. W sytuacji, w której nie dochodzi do zawarcia umowy pomiędzy stronami w zakresie przeniesienia własności urządzenia, właściwym trybem dochodzenia roszczenia będzie postępowanie procesowe, które toczyć się będzie w sądzie właściwym ze względu na ogólne przepisy wynikające z właściwości miejscowej, a o właściwości rzeczowej będzie przesądzać wartość przedmiotu sporu, czyli w istocie powinna to być wartość za jaką przedsiębiorca przesyłowy powinien nabyć rzecz. Prawomocne orzeczenie sądu zastępuje zgodnie z art. 64 k.c. oświadczenie woli osoby zobowiązanej do złożenia oświadczenia woli określonej treści.

Roszczenie o nabycie urządzeń, znajduje także swoje szczególne źródło w u.z.z.w.i.o.ś. Ustawodawca, wprowadzając art. 31 u.z.z.w.i.o.ś. umożliwiający w określonych przypadkach wytoczenie przeciwko gminie lub przedsiębiorcy roszczenia o nabycie urządzeń wod.-kan., czynił to wobec nieistnienia w polskim porządku prawnym regulacji art. 49 k.c., która jako regulacja uniwersalna – ma zastosowanie co do zasady do wszelkich kategorii urządzeń przesyłowych. Skoro tak, to należy w pierwszej kolejności ustalić, jaki jest charakter tego przepisu wobec aktualnie obowiązującego przepisu art. 49 k.c.

³²³ SK 42/05, OTK 2006, nr 10, poz. 148, LEX nr 231203.

³²⁴ G. Bieniek, *Nieruchomości (...)*, s. 564.

Należy zauważyć, że umiejscowienie przepisu art. 31 u.z.z.w.i.o.ś. jest dość specyficzne, albowiem znajduje się on w rozdziale 7 „Zmiany w przepisach obowiązujących, przepisy przejściowe i końcowe”. W ocenie B. Brynczak jest to przepis przejściowy, retroaktywny, odnoszący się do okoliczności i ich skutków zaistniałych przed wejściem ustawy w życie³²⁵, czyli przed dniem 14 stycznia 2002 r. Sąd Najwyższy w uchwale z dnia 13.07.2011 r.³²⁶ wskazał, że art. 49 k.c. jest regulacją ogólną, nie wyłączającą zastosowania przepisu art. 31 u.z.z.w.i.o.ś., która to odnosi się *stricte* do jednego z rodzajów urządzeń przesyłowych. Sąd przytoczył pogląd, że zgodnie regułą *lex posterior generalis non derogat legi priori specialis*, wejście w życie art. 49 § 2 k.c. (przepisu późniejszego, ale ogólnego) nie deregowało art. 31 ust. 1 ustawy (przepisu wcześniejszego, ale szczególnego). Zgodnie jednak z regułą *lex posterior derogat legi priori*, art. 31 ust. 1 u.z.z.w. powinien być uznany za usunięty z systemu prawnego. W konsekwencji swych rozważań sąd doszedł do wniosku, że pogląd o szczególnym charakterze przepisu art. 31 u.z.z.w.i.o.ś. nie zasługuje na akceptację. Jak stwierdził: „Artykuł 49 § 2 k.c. odsyła do art. 49 § 1 k.c., który stanowi o urządzeniach służących do doprowadzenia lub odprowadzania pary, gazu, energii elektrycznej, a także płynów. Niewątpliwie określenie to obejmuje urządzenia wodociągowe i kanalizacyjne, służące według art. 2 pkt 14 i 16 u.z.z.w. gospodarowaniu wodą i ściekami. Można wobec tego uznać, że art. 31 ust. 1 u.z.z.w. nie jest przepisem szczególnym wobec art. 49 § 2 k.c., który – jako późniejszy – wyłącza stosowanie art. 31 ust. 1 u.z.z.w.”.

Z kolei zdaniem SA w Poznaniu, wyrażonym w wyroku z dnia 14.07.2010 r.³²⁷, art. 31 u.z.z.w.i.o.ś. nie stwarza podstawy prawnej roszczenia osoby, która sfinansowała budowę urządzeń, o zawarcie umowy o odpłatne przekazanie urządzeń wodociągowo-kanalizacyjnych. Sąd zaznacza, że osobie takiej przysługuje jedynie roszczenie odszkodowawczym np. w wysokości kosztów ponoszonych przez właściciela na ich utrzymanie w należyтым stanie technicznym, w razie odmowy zawarcia umowy. Stanowisko to jest kontrowersyjne, albowiem osoba występująca z roszczeniem zgodnie z regułami prawa cywilnego winna wykazać szkodę, którą poniosła oraz adekwatny związek przyczynowy pomiędzy zdarzeniem a szkodą.

Reasumując, uniwersalny charakter przepisu art. 49 k.c., który swym zastosowaniem obejmuje wszelkie kategorie urządzeń przesyłowych jest wystarczającym zabezpieczeniem

³²⁵ B. Brynczak, *Komentarz do art. 31 [w:] Ustawa o zbiorowym (...)*, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587671952/469392>, (dostęp 30.12.2020 r.), LEX.

³²⁶ III CZP 26/11, OSNC 2012, nr 1, poz. 8, LEX nr 852328.

³²⁷ I ACa 397/09, LEX nr 756573.

praw właścicieli urządzeń, które wybudowali je z własnych środków. Nie ma obecnie wystarczającego uzasadnienia dla istnienia w systemie prawa przepisu art. 31 u.z.z.w.i.o.ś.

8. Wnioski

Po pierwsze, decyzja ograniczająca własność nieruchomości oraz zarządzenie o powszechnej elektryfikacji³²⁸ (niewyeliminowane z obrotu prawnego) odnosi następujące skutki faktyczne i prawne, w stosunku do roszczeń, które były przedmiotem rozważań w tym rozdziale, i tak będzie to:

- a) możliwość przypisania przedsiębiorcy przesyłowemu stanowi dobrej wiary w zakresie posiadania służebności przesyłu, przy czym byłoby to w istocie wzmocnienie procesowe wzruszalnego domniemania prawnego (*praesumptio iuris tantum*);
- b) możliwość korzystania³²⁹ przez przedsiębiorcę przesyłowego z nieruchomości przy jednoczesnym uprawnieniu do podniesienia przez przedsiębiorcę przesyłowego zarzutu niedopuszczalności ustanowienia służebności przesyłu, w sytuacji gdy spór taki zainicjuje właściciel nieruchomości;
- c) możliwość nieprzypisywania przedsiębiorcy przesyłowemu uprawnienia do zasiedzenia służebności, jeżeli wykonuje prawo do korzystania z gruntu na podstawie decyzji ograniczającej własność nieruchomości;
- d) możliwość podniesienia zarzutu posiadania tytułu prawnego do nieruchomości, w przypadku roszczenia o wynagrodzenie za bezumowne korzystanie lub roszczenia o usunięcie urządzeń z nieruchomości.

Zaznaczyć należy, iż powyższe wnioski płyną z analizy bogatego orzecznictwa, na tle przedstawionej problematyki. W rzeczywistości to SN w dużej mierze ma wpływ na to, jak rozstrzygane są spory. Nie zgadam się jednak z tymi poglądami judykatury, które sprowadzają się do uznania, że nie jest dopuszczalne ustanowienie służebności przesyłu (w drodze postępowania sądowego) w sytuacji, gdy istnieje w obrocie prawnym jedna z decyzji ograniczających własność nieruchomości. Powyższe stanowisko argumentuję w sposób następujący:

- a) każdy z przepisów przyjętych do analizy (art. 35 ust. 2 u.z.t.w.n, art. 70 ust. 2 u.g.g.w.n, art. 124 ust. 6 u.g.n.) przewiduje inny zakres przedmiotowy korzystania z

³²⁸ Jak już sygnalizowałem pod tym pojęciem rozumiem decyzje wydane na podstawie art. 35 ust. 1 u.z.t.w.n., 70 (75) u.g.g.w.n. i 125 u.g.n.

³²⁹ Por. art. 35 ust. 2 u.z.t.w.n. w zakresie, w jakim korzystanie ograniczone jest do „konserwacji”, art. 70 u.g.g.w.n. w zakresie, w jakim korzystanie ograniczone jest do „eksploatacji i konserwacji”, art. 124 ust. 6 u.g.n. w zakresie, w jakim korzystanie ograniczone jest do „konserwacji i usuwania awarii”.

nieruchomości³³⁰. Konserwacją są zabiegi mające na celu utrzymanie czegoś w dobrym stanie³³¹. Eksploatacją będzie użytkowanie maszyn, urządzeń. Nie są to synonimy;

- b) pojęcie konserwacji urządzenia, czy pojęcie eksploatacji jest pojęciem bardzo wąskim. Pojęcie służebności przesyłu, które ma umożliwić realizację prawa polegającego na korzystaniu w oznaczonym zakresie z nieruchomości obciążonej (art. 305¹ k.c.) i właściwego korzystania z urządzeń (art. 305² § 1 k.c.), jest pojęciem znacznie szerszym i docelowo ma stanowić dla sądu podstawę do wyważenia interesów właściciela gruntu i przedsiębiorcy przesyłowego;
- c) słuszny jest pogląd SN, iż pojęcie służebności przesyłu w praktyce oznaczać może uprawnienie do wejścia przez przedsiębiorcę na cudzy grunt, obciążony służebnością w celu posadowienia tam urządzeń przesyłowych, usunięcia ich awarii, przeprowadzenia konserwacji czy też modernizacji. Jest to szerokie rozumienie tego na czym ma polegać wykonywanie i znoszenie prawa służebności przesyłu. Istnieje praktyczne ryzyko, że prawo do konserwacji czy eksploatacji, wynikające z decyzji ograniczającej własność, może być interpretowane przez przedsiębiorcę przesyłowego bardzo szeroko, na skutek braku definicji legalnych tych pojęć³³²;
- d) właściciel nieruchomości nie będzie w stanie stwierdzić, czy dana zamierzona robota przeprowadzana na urządzeniu przesyłowym to konserwacja, czy np. usunięcie awarii, modernizacja bądź np. remont.

Reasumując ten wątek, opowiadam się za stanowiskiem, które sprowadza się do dopuszczenia ustanowienia służebności przesyłu nawet w sytuacji wydania jednej z decyzji ograniczających własność nieruchomości³³³.

³³⁰ zgodnie z art. 35 ust. 2 u.z.t.w.n. osobom upoważnionym przez właściwy organ, instytucję lub przedsiębiorstwo państwowe przysługuje prawo dostępu do tych przewodów i urządzeń w celu wykonywania czynności związanych z ich konserwacją. W przypadku art. 70 ust. 2 u.g.g.w.n. „Jednostkom i osobom zobowiązanym do wykonywania czynności związanych z eksploatacją i konserwacją przewodów i urządzeń przysługuje prawo wstępu na nieruchomości oraz dostępu do tych przewodów i urządzeń”. Jak widać u.g.g.w.n. rozszerzała katalog czynności o „eksploatację”. Najszerzej problem określa art. 124 ust. 6 u.g.n., gdzie „Właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości jest obowiązany udostępnić nieruchomość w celu wykonania czynności związanych z konserwacją oraz usuwaniem awarii ciągów, przewodów i urządzeń (...)”.

³³¹ <https://sjp.pwn.pl/sjp/konserwacja;2564372.html>, (dostęp 30.12.2020 r.).

³³² U.p.b. w art. 3 ust. 8 odnosi się do pojęcia konserwacji definiując pojęcie „remontu” jako wykonywanie w istniejącym obiekcie budowlanym robót budowlanych polegających na odtworzeniu stanu pierwotnego, *a niestanowiących bieżącej konserwacji*, przy czym dopuszcza się stosowanie wyrobów budowlanych innych niż użyto w stanie pierwotnym.

³³³ Miałyby to zabezpieczyć interes majątkowy właściciela nieruchomości. Ze swej istoty służebność przesyłu ma regulować stany korzystania z urządzeń „na przyszłość”. Za wykonywanie prawa z decyzji ograniczającej własność nieruchomości właścicielowi nie przysługuje wynagrodzenie za skorzystanie z jego gruntu (nie mylić z odszkodowaniem). W stosunku do urządzenia wybudowanego na podstawie art. 35 ust. 1 u.z.t.w.n. przedsiębiorca zgodnie z poglądami judykatury może wykonywać swoje prawo nie płacąc właścicielowi wynagrodzenia za korzystanie z gruntu w czasie wykonywania czynności. Należy zasygnalizować, że w przypadku art. 124 ust. 6

Po drugie, wyeliminowanie decyzji ograniczającej własność nieruchomości może wywoływać skutki dla roszczeń cywilnych. Będzie to zależec od tego, czy wyeliminowanie decyzji z obrotu wywoła skutek *ex tunc* czy *ex nunc*. W sytuacji skutku z mocą wsteczną upadnie podstawa do powoływania się przez przedsiębiorcę przesyłowego na dobrą wiarę posiadacza, którą może wywodzić z decyzji ograniczającej własność nieruchomości. W przypadku zaś skutku z mocą „na przyszłość” przedsiębiorca przesyłowy będzie mógł powoływać się na zasadę, że „zła wiara powstała później nie szkodzi”. Eliminacja decyzji niezależnie od jej trybu spowoduje także upadek tytułu prawnego do korzystania z nieruchomości. To z kolei będzie istotne z punktu widzenia roszczeń o ustanowienie służebności przesyłu lub usunięcie urządzeń z nieruchomości, gdzie w przypadku tego drugiego roszczenia przedsiębiorcy pozostanie obrona w powołaniu się na klauzulę nadużycia prawa. W przypadku roszczeń o wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z nieruchomości wyeliminowanie decyzji wpłynie pozytywnie na interes właściciela nieruchomości, który będzie mógł ubiegać się o wynagrodzenie za cały nieprzedawniony okres korzystania z nieruchomości, powołując się przy tym na złą wiarę przedsiębiorcy przesyłowego.

Po trzecie, na pytanie w jaki sposób rozstrzygnąć spór w sytuacji, w której toczą się jednocześnie postępowania sądowe i administracyjne, których przedmiotem pozyskanie tytułu prawnego do nieruchomości odpowiedzieć w sposób następujący: Istota służebności przesyłu ma w sposób najpełniejszy umożliwiać realizację praw do urządzeń przesyłowych. W sytuacji w której zostanie wszczęte zarówno postępowanie cywilne jak i administracyjne nie ma przeszkód do zawieszenia postępowania cywilnego. Wręcz przeciwnie, sąd może taką sprawę służebności procedować, albowiem jej rozstrzygnięcie na trwale i w sposób najpełniejszy ureguluje stosunki prawne pomiędzy stronami. Wypłata wynagrodzenia może nastąpić także w sposób szybszy aniżeli w postępowaniu administracyjnym, gdyż rozstrzyga się o tym w jednym postanowieniu. W mojej ocenie prawomocna decyzja administracyjna zezwalająca na ingerencję w nieruchomość powinna wywołać skutek w postaci oddalenia wniosku przedsiębiorcy przesyłowego o ustanowienie służebności na urządzenia projektowane. Właścicielowi nieruchomości powinno przysługiwać uprawnienie do złożenia wniosku o ustanowienie służebności po wybudowaniu urządzenia.

Po czwarte, ustalając, czy ww. decyzje lub zarządzenia wpływają jakkolwiek na roszczenie z 231 k.c. i z art. 49 k.c., należy wskazać, że istnienie w obrocie decyzji

u.g.n. pojawia się dodatkowo problem relacji art. 124 ust. 6 do 126 u.g.n. w zakresie w jakim przepisy te stanowią o uprawnieniu do usunięcia awarii oraz problem tego, że na podstawie decyzji z art. 124 ust. 6 przedsiębiorca nie może wykonywać prawa do eksploatacji urządzenia.

ograniczającej własność może wpływać na roszczenie z art. 231 k.c. w zakresie, w jakim przedsiębiorca przesyłowy, wykonując swoje posiadanie powoła się na zasiedzenie służebności przesyłu w dobrej wierze. Wtedy powstanie tytułu prawnego do nieruchomości może stanowić podstawę do skutecznego oponowania przez przedsiębiorcę przesyłowego roszczeniu właściciela. Problem nie jest jednak jednoznaczny, gdyż literalne spojrzenie na art. 231 k.c. może wymagać jedynie wypełnienia (wykazania) przesłanki wartości urządzenia przesyłowego, przenoszącej znacznie wartość zajętej na ten cel działki.

Decyzja ograniczająca własność nieruchomości nie ma natomiast wpływu na roszczenie o przeniesienie własności urządzeń w trybie art. 49 k.c. i 31 u.z.z.w.i.o.ś. Są to dwa niezależne roszczenia, które związane są z istnieniem przesłanki: własności urządzenia i wejścia w skład przedsiębiorstwa. Bezprawność budowy urządzenia jest irrelevantna z punktu widzenia zasadności roszczenia o nabycie urządzenia i nie powinna jako taka być przedmiotem oceny sądu. Niemniej jednak należy się zastanowić, czy obiekt budowlany (urządzenie przesyłowe) będące samowolą budowlaną może dawać przedsiębiorcy przesyłowemu prawo do uchylecia się od jego nabycia.

Rozdział IV

Zasady pozyskiwania przez przedsiębiorcę przesyłowego tytułu prawnego do nieruchomości na gruncie prawa prywatnego na cele budowy urządzeń przesyłowych oraz ich eksploatacji

1. Wprowadzenie

Podstawowym sposobem na regulacje i rozwiązywanie sporów z określonych stosunków prawnych i faktycznych jest umowa cywilna. Z punktu widzenia tematyki tego rozdziału w pierwszej kolejności ustalę, czy na podstawie samego oświadczenia woli właściciela nieruchomości przedsiębiorca przesyłowy może pozyskać tytuł prawny do nieruchomości. Czy oświadczenie woli musi doprowadzić do zawiązania się węzła zobowiązaniowego, aby przedsiębiorca mógł skutecznie realizować swoje uprawnienia np. w zakresie budowy nowego urządzenia czy eksploatacji istniejącego. W tym temacie przeanalizuję także szczególne tryby, w jakich może dojść do zawiązania się stosunku prawnego (nie zawsze wyłącznie ze zgodnej woli samych stron) powodującego nabycie uprawnienia do nieruchomości na potrzeby przesyłowe.

Po drugie, cywilnoprawny tytuł do nieruchomości może być kreowany z mocy decyzji organu administracji publicznej. Jest to szczególny przypadek, który może zaistnieć w sytuacji sporu o przyłączenie nieruchomości do sieci.

Po trzecie, przeanalizuję, dlaczego ustawodawca zdecydował się uregulować kwestię pozyskiwania tytułu prawnego do nieruchomości na potrzeby przesyłowe poprzez wyodrębnienie nowej instytucji prawnej w kodeksie cywilnym, nazywanej służebnością przesyłu. W tym, postaram się wyjaśnić, na czym ma polegać i jak należy rozumieć treść tej służebności wobec niedookreślenia tego pojęcia przez ustawodawcę.

Po czwarte dokonam analizy charakteru postanowienia o ustanowieniu służebności przesyłu na urządzeniu przyszłym. Jest to bowiem tryb konkurencyjny względem trybu opisanego w art. 124 u.g.n., a realizujący *de facto* te same cele, tylko że na drodze cywilnej.

Po piąte, bogaty dorobek judykatury w zakresie dopuszczalności zasiedzenia służebności przesyłu powoduje konieczność ustalenia, czy w tym trybie (stwierdzenia zasiedzenia) przedsiębiorca przesyłowy będzie mógł nabyć tytuł prawny do nieruchomości i w jaki sposób będzie mógł to prawo wykonywać. Zasadne jest także postawienie pytania, jakie są

skutki takiego zdarzenia prawnego dla interesu właściciela nieruchomości, a jakie dla przedsiębiorcy przesyłowego?

2. Oświadczenie woli właściciela nieruchomości

Właściciel nieruchomości w granicach określonych przez ustawy i zasady współzycia społecznego może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy³³⁴. Co do rzeczy nieruchomości, właściciel nieruchomości może wyrazić zgodę przedsiębiorcy przesyłowemu na to, aby ten zlokalizował na niej urządzenie przesyłowe lub wszedł na grunt w celu dokonania naprawy urządzenia. Uzyskanie takiego oświadczenia może stanowić samoistny tytuł prawny do ingerencji w nieruchomości.

Oświadczenie właściciela nieruchomości niewątpliwie należy poddać pod ocenę z punktu widzenia reguł wykładni oświadczeń woli. Zgodnie z art. 60 k.c. z zastrzeżeniem wyjątków w ustawie przewidzianych, wola osoby dokonującej czynności prawnej może być wyrażona przez każde zachowanie się tej osoby, które ujawnia jej wolę w sposób dostateczny, w tym również przez ujawnienie tej woli w postaci elektronicznej (oświadczenie woli). W doktrynie prawa cywilnego oświadczenie woli traktowane jest jako wynik procesu myślowego, rozpoczynającego się od pobudki, a kończącego się powzięciem określonego aktu woli wewnętrznej³³⁵. Oświadczenie woli właściciela nieruchomości będzie mogło kreować stosunek cywilnoprawny³³⁶ lub też nie wywoła takiego skutku, jeżeli zostanie złożone nieskutecznie lub w stosunku do niewłaściwego podmiotu, np. w stosunku do osoby, która nie ma właściwego umocowania do działania w imieniu przedsiębiorcy przesyłowego.

W związku z powyższym wyróżniamy dwie sytuacje:

- a) gdy oświadczenie woli właściciela nieruchomości nie prowadzi do nawiązania stosunku prawnego z przedsiębiorcą przesyłowym³³⁷,
- b) gdy oświadczenie woli właściciela nieruchomości spowoduje zawiązanie się węzła zobowiązaniowego.

³³⁴ Por. art. 140 k.c.

³³⁵ A. Janas, *Komentarz do art. 60 [w:] Kodeks cywilny (...)*, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587748162/545602/fras-mariusz-red-habdas-magdalena-red-kodeks-cywilny-komentarz-tom-i-czesc-ogolna-art-1-125?cm=URELATIONS>, (dostęp 19.11.2020 r.), LEX.

³³⁶ K. Piasecki, *Komentarz do art. 60 [w:] Kodeks cywilny. Księga pierwsza. Część ogólna. Komentarz*, Kraków 2003, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587279938/77378/piasecki-kazimierz-kodeks-cywilny-ksiega-pierwsza-czesc-ogolna-komentarz?cm=URELATIONS>, (dostęp 19.11.2020 r.), LEX.

³³⁷ Opisana sytuacja może nastąpić w przypadku, w którym właściciel nieruchomości składa oświadczenie woli dla podmiotu działającego w imieniu przedsiębiorcy niebędącego należycie umocowanym do zawarcia umowy z właścicielem nieruchomości lub też w sytuacji, gdy jest to oświadczenie abstrakcyjne złożone niejako na przyszłość bez inicjatywy ze strony przedsiębiorcy przesyłowego z uwagi na subiektywny interes właściciela nieruchomości.

Niezależnie od powyższego, oświadczenie woli właściciela nieruchomości może przybrać zwykłą formę ustną (najbardziej ryzykowną dla zainteresowanego przedsiębiorcy przesyłowego z uwagi na jej następcze udowodnienie), formę pisemną lub ujawnienie tej woli może nastąpić w postaci elektronicznej. Jeżeli przedsiębiorca przesyłowy, planując proces inwestycyjny, godzi się na pozyskiwanie tytułu prawnego do gruntów na podstawie oświadczeń woli od właścicieli gruntów w formie ustnej, to czyni to nierozważnie. Zgodnie bowiem z treścią przepisu art. 32 ust. 4 pkt. 3 u.p.b. jedną z przesłanek wydania pozwolenia na budowę jest złożenie oświadczenia, pod rygorem odpowiedzialności karnej, o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Wyobraźmy sobie wobec tego praktyczną sytuację, że wnioskodawca pozwolenia na budowę składa oświadczenie, że posiada tytuł prawny do dysponowania nieruchomością, albowiem uzyskał go na podstawie zgody ustnej właściciela nieruchomości³³⁸.

W toku postępowania okoliczność ta może podlegać ocenie organu administracji publicznej udzielającego pozwolenia. Jeżeli w toku postępowania właściciel gruntu stwierdzi, że takiej zgody nigdy nie udzielał (bo pojawi się spór pomiędzy nim a przedsiębiorcą), to składający oświadczenie o prawie dysponowania nieruchomością może zderzyć się z problemem podejrzenia złożenia tego oświadczenia niezgodnie z prawdą, albowiem trudne dowodowo do wykazania będzie, że właściciel gruntu złożył oświadczenie woli w formie ustnej (podobnie jak dowodzenie o istnieniu umowy zawartej w formie ustnej).

Co więcej, wypada zauważyć, że art. 3 ust. 11 u.p.b. stanowi o tym, że przez prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane należy rozumieć tytuł prawny wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego, przewidującego uprawnienia do wykonywania robót budowlanych. Jak widać samo oświadczenie woli właściciela nieruchomości, które nie spowodowało zawązania węzła zobowiązaniowego nie będzie stanowić o posiadanym prawie dysponowania nieruchomością w rozumieniu prawa budowlanego.

Jednostronne oświadczenie woli (zgoda na budowę urządzenia przesyłowego) zgodnie z regułami prawa cywilnego może być odwołane. Jak stanowi art. 61 § 1 k.c. oświadczenie woli, które ma być złożone innej osobie, jest złożone z chwilą, gdy doszło do niej w taki sposób, że mogła zapoznać się z jego treścią. Odwołanie takiego oświadczenia jest skuteczne, jeżeli

³³⁸ Celowo nie operuję w tym miejscu pojęciem umowy cywilnoprawnej, gdyż chciałbym odróżnić sytuację zawarcia umowy w formie ustnej od jednostronnego oświadczenia woli właściciela gruntu w formie ustnej czy pisemnej.

doszło jednocześnie z tym oświadczeniem lub wcześniej. Przywołany przepis jest o tyle istotny, że winien stanowić dla przedsiębiorców przesyłowych realizujących inwestycję swoistą wskazówkę do przywiązywania większej dbałości o sformalizowanie czynności związanych z pozyskiwaniem tytułu prawnego do gruntu. Poleganie na ustnych oświadczeniach właścicieli nieruchomości z punktu widzenia możliwości ich dowodzenia jest niezbyt roztropne. Podobnie zaś będzie w przypadku oświadczeń woli składanych w formie pisemnej, które mogą być odwołane.

Uwolnienie się od skutków złożonego oświadczenia woli jest możliwe. Nie jest to jednak uprawnienie nieograniczone w czasie. Do uwolnienia się od skutków złożenia oświadczenia nie wystarczy sama wola składającego oświadczenie. Wola musi zostać w sposób sformalizowany przekazana adresatowi. Jeżeli oświadczenie woli zostało złożone w formie pisemnej, również jego odwołanie winno nastąpić w takiej formie. Możliwe jest także odwołanie oświadczenia woli, o którym mowa w art. 61 § 1 zd. 2, w innej formie za pomocą różnych środków porozumiewania się. Istotnym jest tylko, aby zostały zachowane wymagania określone w § 1 zd. 1 tego artykułu.

Sprawa ma duże znaczenie praktyczne, albowiem zgodnie z treścią przepisu art. 124 ust. 3 u.g.n. udzielenie zezwolenia na ingerencję w nieruchomość na cele związane z posadowieniem urządzeń przesyłowych powinno być poprzedzone rokowaniami z właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości o uzyskanie zgody na wykonanie prac. Przepis ten stanowi także, że rokowania przeprowadza osoba lub jednostka organizacyjna zamierzająca wystąpić z wnioskiem o zezwolenie, a do wniosku należy dołączyć dokumenty z przeprowadzonych rokowań. Z powyższego punktu widzenia zasadnym jest zwrócenie uwagi na potrzebę dokumentowania prowadzonych rokowań.

Oczywiście nie można tracić z pola widzenia, że potwierdzone na piśmie lub złożone w obecności świadków oświadczenie woli właściciela nieruchomości może stanowić samoistny tytuł do wykorzystania jej na cele przesyłowe. Jednak dla celów budowy urządzenia przesyłowego, tam gdzie konieczne jest wykazanie prawa dysponowania nieruchomością na cele budowlane, jednostronne oświadczenie woli właściciela, które nie spowoduje zawiązania zobowiązania nie będzie skutecznym prawem do dysponowania nieruchomością w rozumieniu art. 3 ust. 11 u.p.b. Z całą pewnością jednostronne oświadczenia woli właściciela nieruchomości można oceniać w kontekście uzyskania tytułu prawnego do wejścia na nieruchomość w celu wykonania czynności remontowych lub eksploatacyjnych.

3. Umowa cywilnoprawna

Jeżeli z określonych, subiektywnych dla stron powodów nie dochodzi do obciążenia nieruchomości służebnością przesyłu (np. spór, co do wysokości wynagrodzenia), lecz właściciel gruntu co do zasady godzi się na obciążenie jego nieruchomości urządzeniem przesyłowym – strony winny zawrzeć umowę, która polepszy sytuację przedsiębiorcy przesyłowego ubiegającego się o pozwolenie na budowę. Zaznaczyć należy, że nie ma przepisów wymagających przedstawienia takiej umowy przy wniosku o pozwolenie na budowę lub zgłoszeniu robót budowlanych.

Zgodne z art. 353¹ k.c. strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego. Natury stosunku prawnego łączącego właściciela gruntu i przedsiębiorcę przesyłowego trzeba poszukiwać. Trafnie zauważa B. Fuchs, że „naturę” mogą bowiem posiadać także umowy nienazwane. W ich przypadku trudno mówić o sprzeczności z ustawą, bowiem brak przepisów regulujących te umowy, ale mogą one posiadać swoją „naturę”³³⁹. W przypadku umów o korzystanie z nieruchomości na potrzeby budowy urządzeń przesyłowych lub ich eksploatacji w mojej ocenie, stosunek pomiędzy stronami powinien (lecz nie musi) określać obszar gruntu zajęty przed przedsiębiorcą przesyłowym oraz czas tego zajęcia a także wynagrodzenie dla właściciela nieruchomości za korzystanie z nieruchomości przez przedsiębiorcę (rynkowe, np. stawki dzierżawy nieruchomości). Ewentualnie, umowa może dodatkowo określić ograniczenia nałożone na właściciela nieruchomości, lub dodatkowe postanowienia, co do ustanowienia służebności w przyszłości. Jeżeli stosunek prawny pomiędzy stronami byłby nieodpłatny i nie zawierał ww. zaproponowanych elementów, to nie przesądzałoby to o tym, że cel tego stosunku sprzeciwia się jego właściwości. Wręcz przeciwnie. Z różnych względów strony mogą być zainteresowane tym, aby udzielić prawa przedsiębiorcy nieodpłatnie. Uzasadnione jest jednak takie uregulowanie stosunku prawnego, który zapobiegnie ewentualnym sporom mogącym powstać w przyszłości. Przedstawione wyżej elementy tego stosunku w mojej ocenie mogą zminimalizować ryzyko sporów o ile zostają uwzględnione w umowie.

Umowa o korzystanie z nieruchomości na potrzeby budowy urządzeń przesyłowych może przybrać formę umowy zbliżonej do umowy dzierżawy (693 k.c.) lub najmu (659 k.c.). W przypadku zaś, gdy strony nie określą wynagrodzenia – do umowy użyczenia (710 k.c.).

³³⁹ B. Fuchs, Komentarz do art. 353¹ [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. M. Frasz, M. Habdas, Warszawa 2018, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587770062/567502>, (dostęp 30.12.2020 r.), LEX.

Z charakteru prawnego umowy o korzystanie z nieruchomości na potrzeby przesyłowe wynika prawo przedsiębiorcy przesyłowego do korzystania z gruntu. Jednakże zakres tego prawa będzie określany każdorazowo w treści umowy. To od stron zależy, w jaki sposób prawo to skonkretyzują. Sam fakt zawarcia umowy implikować będzie skutek prawny w postaci legalności posadowienia urządzenia bądź legalności wejścia na grunt wykonania czynności remontowych lub eksploatacyjnych.

4. Umowa o przyłączenie do publicznej sieci przesyłowej

Do pozyskania tytułu prawnego do nieruchomości może dojść także na podstawie umowy o przyłączenie. Umowę o przyłączenie do sieci przesyłowej, będącą własnością przedsiębiorcy przesyłowego, należy rozróżniać w zależności od tego, do jakiej rodzajowo sieci odbiorca zamierza się przyłączyć³⁴⁰. Umowa o przyłączenie do sieci przesyłowej musi ze swej istoty przewidywać budowę urządzenia łączącego sieć przesyłową z instalacją wewnętrzną odbiorcy końcowego. Należy rozróżniać umowę o przyłączenie do sieci przesyłowej od umowy świadczenia usługi dostawy mediów, albowiem ta ostatnia może być zawarta tylko po uprzednim przyłączeniu nieruchomości do sieci poprzez przyłączy, które wcale nie musi przebiegać wyłącznie przez nieruchomość osoby wnioskującej o zawarcie umowy o przyłączenie. Zasadniczo problem pozyskania tytułu prawnego do nieruchomości na gruncie tego typu umowy nie występuje w przypadku, gdy wnioskujący o przyłączenie posiada tytuł prawny do nieruchomości, na której ma być zrealizowane urządzenie przesyłowe. Problem pozyskania tytułu prawnego do nieruchomości może wystąpić wtedy gdy urządzenie miałyby zostać wybudowane w ramach umowy przyłączeniowej na nieruchomości podmiotu trzeciego, który nie jest zainteresowany przyłączeniem (pas drogowy, nieruchomość prywatna). Powstaje pytanie czy przepisy prawa obligują, którąkolwiek ze stron takiej umowy do pozyskania tytułu prawnego do nieruchomości osoby trzeciej? Rozważania w tym zakresie zostaną poprzedzone odniesieniem się do charakteru prawnego umów przyłączeniowych funkcjonujących w reżimie pr. energ. i u.z.z.w.i.o.ś.

4.1. Charakter prawny umowy o przyłączenie na gruncie pr. energ.

Umowa o przyłączenie do sieci zawierana w reżimie prawa energetycznego jest zbliżona do modelu adhezyjnego³⁴¹. Do zawarcia takiej umowy dochodzi, przy wykorzystaniu swoistego wzorca umownego przygotowanego przez „silniejszą” stronę

³⁴⁰ D. Kijowski [w:] *System Prawa Administracyjnego* (...), s. 478.

³⁴¹ Sformułowane przez R. Saleilles'a pojęcie *contrat d'adhésion* (umowa adhezyjna) – umowa powstała przez przystąpienie strony umowy do przedstawionego jej wzorca przez drugą stronę.

stosunku umownego, czyli przedsiębiorcę przesyłowego. Obligatoryjne przesłanki jej zawarcia wynikają z przepisu art. 7 ust. 1 pr. energ., który stanowi, że przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się przesyłaniem lub dystrybucją paliw gazowych, lub energii jest obowiązane do zawarcia umowy o przyłączenie do sieci z podmiotami ubiegającymi się o przyłączenie do sieci, na zasadzie równoprawnego traktowania i przyłączania, w pierwszej kolejności, instalacji odnawialnego źródła energii, jeżeli istnieją techniczne i ekonomiczne warunki przyłączenia do sieci i dostarczania tych paliw lub energii, a żądający zawarcia umowy spełnia warunki przyłączenia do sieci i odbioru. Jeżeli przedsiębiorstwo energetyczne odmówi zawarcia umowy o przyłączenie do sieci lub przyłączenia w pierwszej kolejności instalacji odnawialnego źródła energii, jest obowiązane niezwłocznie pisemnie powiadomić o odmowie Prezesa URE i zainteresowany podmiot, podając przyczyny odmowy.

W doktrynie wskazuje się na tzw. publicznoprawny obowiązek zawarcia umowy o przyłączenie do sieci³⁴². Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 lipca 2009 r.³⁴³ wprowadzająca regulacje prawne, dotyczące zawierania umów o przyłączenie, kierowała się przede wszystkim ochroną słabszej strony stosunku prawnego, tj. odbiorcy będącym gospodarstwem domowym. Niewątpliwie przesłanki technicznych możliwości i przesłanka ekonomiczna są dalece nieostre i budzą wątpliwości. Wyjaśnione zostaną w dalszej części podrozdziału.

Proces zmierzający do zawarcia umowy o przyłączenie rozpoczyna się w momencie złożenia przez wnioskodawcę wniosku o wydanie warunków przyłączenia do sieci. Zgodnie z art. 7 ust. 3a pr. energ. podmiot ubiegający się o przyłączenie do sieci składa wniosek o określenie warunków przyłączenia do sieci, zwanych dalej "warunkami przyłączenia", w przedsiębiorstwie energetycznym, do którego sieci ubiega się o przyłączenie. Wydaje się, że problemów praktycznych ze stosowaniem przepisu art. 7 pr. energ. nie będzie w sytuacjach klasycznych, czyli wniosku o zawarcie umowy przyłączeniowej do sieci w sytuacji, w której nieruchomość odbiorcy, który zamierza się przyłączyć przylega bezpośrednio do nieruchomości, na której położona jest sieć przesyłowa. W tego typu sytuacji przyłącze łączące sieć z instalacją wewnętrzną będzie przechodziło przez dwie nieruchomości gruntowe. Pozyskanie tytułu prawnego do korzystania z nieruchomości będzie ograniczone do dwóch nieruchomości, a najczęściej będzie to nieruchomość zainteresowanego odbiorcy oraz pas drogi

³⁴² Z. Muras, *Komentarz do art. 7 [w:] Prawo energetyczne. Tom I. Komentarz do art. 1-11s*, wyd. II, red. M. Swora, Warszawa 2016, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587297052/516214>, (dostęp 30.12.2020 r.), LEX.

³⁴³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 2003/54/WE.

publicznej, w którym sieć może być zlokalizowana. Problem, jaki może pojawić się na etapie „negocjacji” umowy o przyłączenie, wynikać będzie z sytuacji prawno-faktycznej, w której to realizacja budowy przyłącza będzie ze swej istoty musiała być prowadzona na nieruchomości osoby trzeciej (niebędącej pasem drogowym). Brak jest przecież w pr. energ. przepisów nakazujących przedsiębiorstwu przesyłowemu pozyskanie takiego tytułu, wyręczając zainteresowanego właściciela nieruchomości mającej być przyłączonej. Wobec braku takich przepisów należy przyjąć, że obowiązkiem pozyskania takiego tytułu może zostać obarczony sam zainteresowany. Z całą pewnością nie można wyprowadzić domniemania, że obowiązkiem tym miałby zostać obciążony przedsiębiorca przesyłowy.

Przechodząc do omówienia technicznej i ekonomicznej przesłanki przyłączenia nieruchomości do sieci, odnotować należy, że pr. energ. nie definiuje tych pojęć. Może to powodować ich szeroką interpretację, która będzie korzystna dla przedsiębiorcy przesyłowego, jako strony w istocie decydującej o wydaniu warunków przyłączenia³⁴⁴. Techniczne warunki przyłączenia do sieci powinny być rozumiane jako faktyczna możliwość połączenia instalacji odbiorcy z siecią przesyłową przedsiębiorstwa. Docelowo zaś techniczne warunki przyłączenia powinny się „zmaterializować” poprzez zawarcie umowy na dostawę energii³⁴⁵. Ocena w tym przedmiocie należy do przedsiębiorstwa, zaś ustalenie braku warunków technicznych przyłączenia należy rozumieć jako techniczną przeszkodę o charakterze trwałym, nie dającą się usunąć, pomimo podjęcia prób w tym celu³⁴⁶.

W przypadku przesłanki ekonomicznej, punktem wyjścia do jej zrozumienia jest art. 16 pr. energ., który stanowi o planie rozwoju przedsiębiorstwa energetycznego. Zgodnie z przywołanym przepisem przedsiębiorca przesyłowy ma za zadanie planować rozwój swojej infrastruktury. Planowanie przedsiębiorstwa powinno uwzględniać m.in. postanowienia m.p.z.p., ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województw, albo w przypadku braku takiego planu, strategię rozwoju województwa czy też politykę energetyczną państwa. Z powyższego wynika, że to przedsiębiorstwo energetyczne decyduje o kierunku rozwoju swych sieci przesyłowych.

W literaturze przedmiotu i judykaturze przyjmuje się pogląd, który podzielam, że stan braku warunków ekonomicznych może wystąpić jedynie w przypadkach wyjątkowych, a więc

³⁴⁴ Ibidem.

³⁴⁵ Por. wyrok SN z 11.04.2012 r., III SK 33/11, OSNP 2013, nr 9-10, poz. 120, LEX nr 1313685, w którym SN wyprowadził pogląd, iż przesłankę istnienia technicznych warunków przyłączenia do sieci należy rozumieć jako możliwość odbioru dostarczanej energii przez istniejącą sieć dystrybucyjną.

³⁴⁶ Wyrok SA w Warszawie z 16.06.2015 r., VI ACa 890/14, LEX nr 1923890.

wówczas, gdy obiekt odbiorcy położony jest w znacznej odległości od sieci lub w miejscu szczególnie trudno dostępnym³⁴⁷. Istnienie przesłanki ekonomicznej może być także oceniane poprzez pryzmat „opłacalności” danej inwestycji³⁴⁸. Z powyższego wynika, że żądanie przyłączenia obiektu może zostać nieuznane, jeżeli będzie generować koszty nieproporcjonalne do zysku jaki przedsiębiorca przesyłowy uzyska w ramach takiego przedsięwzięcia. Ocena przesłanki ekonomicznej leży w takim razie po stronie przedsiębiorcy energetycznego. W istocie przy jej ocenie chodzi o interes ekonomiczny przedsiębiorcy przesyłowego, który zresztą on sam definiuje *in casum*. Jak widać, nie można jednak poprzestać na ocenie jedynie odległości planowanej inwestycji od najbliższej sieci, do której można się przyłączyć, gdyż może się zdarzyć, że planowane zamierzenie inwestycyjne będzie miało zapotrzebowanie na energię w stopniu uzasadniającym ekonomiczną opłacalność.

Prezes URE rozstrzyga na wniosek strony w sprawach spornych, dotyczących odmowy zawarcia umowy o przyłączenie do sieci (art. 8 pr. energ.). W ocenie SN, obowiązek zawarcia umowy o przyłączenie do sieci energetycznej, o której mowa w art. 7 ust. 1 pr. energ., ma złożony publiczny i prywatnoprawny charakter³⁴⁹. W judykaturze akcentuje się, że publicznoprawne pierwiastki tego obowiązku wynikają z nałożenia, w interesie publicznym, obowiązku kontraktowania na przedsiębiorstwo sieciowe. W uzasadnieniu przywołanego orzeczenia z dnia 8 maja 2014 r. SN wskazał, że publicznoprawny obowiązek zawarcia umowy przyłączeniowej realizowany jest, zasadniczo, na drodze cywilnoprawnej przez zawarcie stosownej umowy między przedsiębiorstwem sieciowym a podmiotem ubiegającym się o przyłączenie do sieci. Jeżeli kwestia zawarcia umowy przyłączeniowej może być uznana za sprawę cywilną, o której mowa w art. 1 k.p.c., to niewątpliwie uprawnienia organu administracji publicznej, jakim jest Prezes URE jest wyjątkiem od ogólnej zasady, że spory cywilne rozstrzygają sądy powszechne, a Prezes URE w tej sytuacji umiejscowiony jest w roli arbitra³⁵⁰.

Decyzja administracyjna o ukształtowaniu treści stosunku prawnego pomiędzy przedsiębiorcą przesyłowym a zainteresowaną stroną będzie miała charakter konstytutywny, albowiem kreować będzie nowy stosunek prawny pomiędzy stronami oraz zmianą sytuacji prawnej z chwilą, gdy stanie się ostateczna. Kompetencja Prezesa URE dotyczy ukształtowania treści umowy w przypadku, gdy przedsiębiorstwo energetyczne kwestionuje istnienie

³⁴⁷ Wyrok SOKiK z 18.09.2002 r., XVII AmE 100/01, LEX nr 1727654.

³⁴⁸ Wyrok SOKiK z 20.06.2008 r., XVII AmE 74/07, LEX nr 1899694.

³⁴⁹ Wyrok SN z 8.05.2014 r., III SK 46/13, LEX nr 1482418.

³⁵⁰ Ibidem, por. teza nr 4.

obowiązku zawarcia umowy, jak również, gdy strony nie mogą porozumieć się co do treści umowy³⁵¹, jeżeli jest ona przedmiotem podjętych negocjacji. Jeżeli umowa została już zawarta to Prezes URE nie ma prawa do ingerencji w treść umowy, a prawo takie zyska pod pewnymi warunkami Prezes UOKiK, w przypadku stosowania przez przedsiębiorców przesyłowych niedozwolonych postanowień umownych.

Zgodnie z art. 7 ust. 2 pr. energ. umowa o przyłączenie do sieci powinna zawierać co najmniej postanowienia określające: termin realizacji przyłączenia, wysokość opłaty za przyłączenie, miejsce rozgraniczenia własności sieci przedsiębiorstwa energetycznego i instalacji podmiotu przyłączanego, zakres robót niezbędnych przy realizacji przyłączenia, wymagania dotyczące lokalizacji układu pomiarowo-rozliczeniowego i jego parametrów, harmonogram przyłączenia, warunki udostępnienia przedsiębiorstwu energetycznemu nieruchomości należącej do podmiotu przyłączanego w celu budowy lub rozbudowy sieci niezbędnej do realizacji przyłączenia, przewidywany termin zawarcia umowy, na podstawie której nastąpi dostarczanie paliw gazowych lub energii, ilości paliw gazowych lub energii przewidzianych do odbioru, moc przyłączeniową, odpowiedzialność stron za niedotrzymanie warunków umowy, a w szczególności za opóźnienie terminu realizacji prac w stosunku do ustalonego w umowie, oraz okres obowiązywania umowy i warunki jej rozwiązania. Przepis powyższy wyznacza niewątpliwie dla organu administracji publicznej granicę w jakich może on ocenić negocjowaną przez strony umowę o przyłączenie.

Należy rozważyć, czy decyzja Prezesa URE nakazująca przyłączenie nieruchomości może stanowić tytuł prawny do nieruchomości. W mojej ocenie nie. Jest tak dlatego, że przepisy pr. energ. w zakresie, w jakim stanowią o rozstrzygnięciu sporów przez Prezesa URE nie dają organowi kompetencji do nałożenia obowiązku na podmiot trzeci, co do udostępnienia nieruchomości na cele budowy przyłącza. Jest to sytuacja zbliżona do skutków, jakie w tej sferze wywołuje decyzja nakazująca przyłączenie do sieci kanalizacji sanitarnej (por. rozdział I, podrozdział 9). W związku z powyższym, to na zainteresowanym przyłączeniem podmiocie winno leżeć pozyskanie tytułu prawnego do ewentualnych nieruchomości osób trzecich, przez które ma przebiegać przyłącze. Tylko w takim przypadku możliwe będzie zgodne z prawem włączenie przyłącza w skład przedsiębiorstwa i uruchomienie świadczenia usługi. Wydaje się, że zainteresowany powinien wcześniej dysponować prawem do nieruchomości.

³⁵¹ Ibidem. teza nr 9 i przywołane tam orzecznictwo.

4.2. Charakter prawny umowy o przyłączenie na gruncie u.z.z.w.i.o.ś.

Zgodnie z art. 15 ust. 4 u.z.z.w.i.o.ś. przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne jest obowiązane przyłączyć do sieci nieruchomość osoby ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości do sieci, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia określone w regulaminie, o którym mowa w art. 19 u.z.z.w.i.o.ś, oraz istnieją techniczne możliwości świadczenia usług. Przesłanki przyłączenia do sieci są zbliżone do przesłanek wynikających z pr. energ. Tym niemniej u.z.z.w.i.o.ś. odnosi się do pojęcia regulaminu, z którego mają wynikać warunki, na jakich nieruchomość można przyłączyć.

Pierwszą różnicą, jaka jest widoczna pomiędzy regulacjami pr. energ. a u.z.z.w.i.o.ś. jest to, że ustawa zaopatrzeniowa nie operuje przesłanką ekonomicznych warunków przyłączenia. Wobec tego przedsiębiorca działający w branży wod.-kan. nie ma uprawnienia do odmowy wydania warunków przyłączenia z powodów nieproporcjonalnego w stosunku do kosztów budowy sieci, zysku, jaki uzyska z przyłączenia nieruchomości do sieci.

Drugą różnicą jest odniesienie się w u.z.z.w.i.o.ś. do pojęcia regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków (zwany dalej „regulaminem”). Zgodnie z art. 19 u.z.z.w.i.o.ś. regulamin jest aktem prawa miejscowego, który uchwała rada gminy po zaopiniowaniu przez organ regulacyjny. Z punktu widzenia omawianej tematyki istotne jest, że na podstawie art. 19 ust. 5 u.z.z.w.i.o.ś, regulamin, może m.in. określać warunki przyłączania do sieci oraz warunki techniczne, określające możliwości dostępu do usług wodociągowo-kanalizacyjnych. Organ stanowiący nie ma uprawnień do formułowania w regulaminie przesłanek stanowiących przeszkodę w przyłączeniu nieruchomości do sieci, lecz do określenia warunków, które należy spełnić, aby nieruchomość została do sieci przyłączona³⁵². Przedsiębiorstwo przy rozpatrzeniu wniosku o przyłączenie może oceniać istnienie technicznych możliwości przyłączenia na podstawie art. 15 ust. 4 u.z.z.w.i.o.ś., jak i w takim zakresie, w jakim uprawnia do tego prawo miejscowe.

Wypada nadmienić, że ustawą z dnia 27 października 2017 r. o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw³⁵³, do porządku prawnego wprowadzono nowy model nadzoru nad działalnością sektora wodociągowo-kanalizacyjnego. Mianowicie w art. 27a. u.z.z.w.i.o.ś. ustawodawca wprowadził instytucję organu regulacyjnego, którym jest dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie, zaś Wody Polskie są państwową osobą

³⁵² Wyrok WSA w Warszawie z 21.05.2020 r., VIII SA/Wa 122/20, LEX nr 3036919.

³⁵³ T. j. Dz.U. z 2017 r., poz. 2180.

prawną. Zgodnie z ustawą do zadań organu regulacyjnego należy m.in. rozstrzyganie sporów między przedsiębiorstwami wodociągowo-kanalizacyjnymi a odbiorcami usług. Z punktu widzenia tematyki rozprawy istotne jest pochylenie się wyłącznie nad zadaniem związanym z rozstrzygnięciem sporów między przedsiębiorstwami wodociągowo-kanalizacyjnymi a odbiorcami usług.

Organ regulacyjny zgodnie z art. 27 e ust. 2 pkt. 4 u.z.z.w.i.o.ś. ma prawo do rozstrzygnięcia w drodze decyzji sporu dotyczącego odmowy przyłączenia do sieci nieruchomości osobie ubiegającej się o przyłączenie nieruchomości do sieci. Rozstrzygnięcie organu regulacyjnego zawarte w wydanej decyzji może polegać na nakazaniu przedsiębiorstwu wodociągowo-kanalizacyjnemu przyłączenia do sieci. Jest to rozwiązanie podobne do mechanizmu funkcjonującego w pr. energ., gdzie uprawnienie takie posiada Prezes URE, jednakże nie są to instytucje tożsame. Nakaz przyłączenia wynikający z decyzji, podobnie jak w przypadku poprzednich rozważań, nie kreuje tytułu prawnego do gruntu osoby trzeciej, przez którą dane urządzenie przyłączeniowe miałyby przebiegać. Zgodnie z art. 15 ust. 2 u.z.z.w.i.o.ś. realizację budowy przyłączy do sieci oraz studni wodomierzowej, pomieszczenia przewidzianego do lokalizacji wodomierza głównego i urządzenia pomiarowego zapewnia na własny koszt osoba ubiegająca się o przyłączenie nieruchomości do sieci. Podobnie jak w przypadku umowy o przyłączenie zawieranej na podstawie przepisów prawa energetycznego brak jest w u.z.z.w.i.o.ś. przepisów, które nakazywałyby przedsiębiorcy przesyłowemu w ramach umowy o przyłączenie, pozyskiwać tytuły prawne do nieruchomości osób trzecich. W związku z powyższym to na podmiocie zainteresowanym przyłączeniem powinien ciążyć obowiązek pozyskania takiego tytułu prawnego do nieruchomości.

5. Służebność przesyłu i jej zakres

Urządzenia przesyłowe siłą rzeczy były budowane i eksploatowane przez przedsiębiorstwa przesyłowe na długo przed wprowadzeniem do polskiego porządku prawnego instytucji służebności przesyłu jako podtypu ograniczonego prawa rzeczowego. Stosownym jest pytanie na jakiej podstawie prawnej przedsiębiorca przesyłowy mógł wykonywać czynności eksploatacyjne w stosunku do urządzeń będących w jego posiadaniu przed wprowadzeniem instytucji oraz dlaczego ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie regulacji instytucji służebności przesyłu dopiero w 2008 r.? Ustawą z 30 maja 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw³⁵⁴, z dniem 3 sierpnia 2008 r., został

³⁵⁴ Dz. U. z 2008 r. Nr 116 poz. 731.

dodany – w księdze drugiej „Własność i inne prawa rzeczowe”, w dziale III „Służebności”, po rozdziale I, dotyczącym służebności gruntowych, i rozdziale II, dotyczącym służebności osobistych, nowy rozdział III zatytułowany: „Służebność przesyłu”.

Instytucja służebności przesyłu ma służyć możliwości trwałego, skutecznego *erga omnes*, uregulowania stosunków prawnych pomiędzy przedsiębiorcą przesyłowym a właścicielem nieruchomości. Przedmiotem tych stosunków jest kwestia zakresu i sposobu korzystania z nieruchomości na potrzeby przesyłowe.

Do czasu wprowadzenia powołanej regulacji, przedsiębiorca przesyłowy posiadał instrumenty służące do przymusowego zajęcia nieruchomości w trybie regulacji art. 124 ust. 1, 124b u.g.n. Wprowadzenie instytucji służebności przesyłu w zakresie, w jakim dopuszcza również ustanowienie służebności na urządzenia projektowane – realizuje w istocie cel, o którym mowa w art. 124 ust. 1 u.g.n.³⁵⁵.

Ustawodawca preferuje tryb umownego uregulowania sposobu korzystania z nieruchomości przed ustanowieniem służebności mocą postanowienia sądu. Wynika to z treści art. 305² § 1 k.c., który stanowi, iż przedsiębiorca może żądać jej ustanowienia za odpowiednim wynagrodzeniem w związku z potrzebą korzystania z urządzeń przesyłowych, jeżeli właściciel odmawia zawarcia umowy w tym zakresie³⁵⁶.

Na poziomie praktycznym, potrzeba wprowadzenia regulacji podyktowana była koniecznością wyposażenia przedsiębiorców przesyłowych w instrument prawny uprawniający do korzystania z nieruchomości na potrzeby prowadzenia eksploatacji czynnych urządzeń przesyłowych, stanowiących własność tych przedsiębiorstw. Istotnym elementem było przy tym nadanie roszczenia o ustanowienie służebności przesyłu w sytuacji, w której właściciel nieruchomości nie wyraża zgody na umowne jej ustanowienie. Powyższe stało się swoistym prawnym usankcjonowaniem istnienia urządzeń przesyłowych, budowanych częstokroć bez wymaganych prawem decyzji administracyjnych, bądź zgód właścicieli nieruchomości³⁵⁷.

Patrząc na sprawę omawianej nowelizacji pod kątem sytuacji prawnej właścicieli nieruchomości, należy uwypuklić, iż brak wprowadzenia do systemu prawa roszczenia o

³⁵⁵ P. Wojciechowski [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. P. Czechowski, Warszawa 2015, LEX. Autor zaznacza, że administracyjny tytuł prawny do nieruchomości powstający na skutek decyzji z art. 124 ust. 1 u.g.n. oraz służebność przesyłu (art. 305¹ i n. k.c.) to dwa odrębne tytuły prawne do nieruchomości pozwalające na korzystanie z niej w celach przesyłowych. Przedsiębiorcy przesyłowemu pozostawiono wybór, z którego środka będzie chciał korzystać.

³⁵⁶ Na pierwszeństwo instytucji prawa cywilnego (umowy) w relacjach między właścicielem a przedsiębiorcą przesyłowym wykonującym zadania publiczne wskazuje: P. Lewandowski, *Służebność przesyłu w prawie polskim*. Warszawa 2014, s. 49.

³⁵⁷ *Ibidem*. s. 52.

odpłatne ustanowienie służebności stawiałby właściciele nieruchomości w sytuacji nieporównywanie gorszej od przedsiębiorstw przesyłowych. Przedsiębiorcy przesyłowi z mocy przepisów art. 124 i następujących u.g.n. mają przecież uprawnienie do ingerencji w prawo własności na zasadzie procedury, znanej w doktrynie prawa publicznego jako quasi – wywłaszczenie lub małe wywłaszczenie³⁵⁸.

Nie bez powodu ustawodawca przyjął w art. 305² § 1 i 2 k.c. rozwiązanie, które nadaje z jednej strony roszczenie o odpłatne ustanowienie służebności przesyłu przedsiębiorcy przesyłowemu, a z drugiej strony właścicielowi nieruchomości obciążonej urządzeniem przesyłowym, w sytuacji gdy strony nie dojdą do porozumienia w zakresie ustalenia treści tejże służebności, czy wynagrodzenia za jej ustanowienie. Wyraźnie jednak trzeba zaznaczyć, iż nierówność statusu stron wyraża się w tym, że na mocy art. 305¹ k.c. przedsiębiorca uzyskuje prawo do posadowienia urządzeń przyszłych (zamierzonych, projektowanych na nieruchomości), a właściciel nieruchomości wydaje się nie mieć skutecznego instrumentu prawnego na gruncie regulacji rozdziału III k.c., aby się temu roszczeniu przeciwstawić. Stosownych regulacji uprawniających właściciela do tamowania roszczenia o ustanowienie służebności na urządzeniach przyszłych można doszukiwać się w klauzuli nadużycia prawa podmiotowego, zawartej w art. 5 k.c., który stanowi, iż nie można czynić ze swego prawa użytku, który by był sprzeczny ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem tego prawa lub z zasadami współżycia społecznego. Takie działanie lub zaniechanie uprawnionego nie jest uważane za wykonywanie prawa i nie korzysta z ochrony. Powołanie się przez właściciela nieruchomości w określonych przypadkach na naruszenie zasad współżycia społecznego może stanowić argument za oddaleniem wniosku o ustanowienie takiej służebności. Jeżeli właściciel godzi się na obciążenie nieruchomości, a przedsiębiorca nie godzi się na warunki korzystania, to sąd po rozważeniu interesów stron służebność ustanowi i ukształtuje jej zakres oraz sposób zapłaty wynagrodzenia przy pomocy biegłych rzeczoznawców. Właściciel posiada uprawnienie do oddalenia wniosku o ustanowienie służebności, w sytuacji gdy wniosek nie spełnia przesłanek z art. 305¹ k.c. Właściciel nieruchomości, zmierzając do oddalenia roszczenia może wykazywać, że urządzenie przesyłowe nie jest własnością przedsiębiorcy przesyłowego. Własność urządzenia jest bowiem przesłanką ustanowienia służebności przesyłu. Z dyspozycji art. 305¹ k.c. wynika, że nieruchomość można obciążyć na rzecz przedsiębiorcy przesyłowego prawem polegającym na umożliwieniu mu korzystania w oznaczonym zakresie z

³⁵⁸ Por. W. Ramus, *Nowa regulacja prawna wywłaszczenia nieruchomości* Palestra 29/12(336), 55–68, B. Wierzbowski, *Gospodarka nieruchomościami. Podstawy prawne*, Warszawa 2010, s. 221 oraz G. Matusik, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. S. Kalus, Warszawa 2012, s. 699–700.

nieruchomości obciążonej, zgodnie z przeznaczeniem urządzeń, o których mowa w art. 49 § 1 k.c.

Zasadnym jest postawienie pytania, jak rozumieć pojęcia zakresu korzystania z nieruchomości oraz pojęcie przeznaczenia urządzeń³⁵⁹? Powyższe pytanie jest o tyle istotne, że zakres korzystania z nieruchomości określany na podstawie art. 35 ust. 2 u.z.t.w.n, art. 70 ust. 2 u.g.g.w.n. i art. 124 ust. 6 u.g.n. różnić się będzie od tego zakresu korzystania, który definiuje orzecznictwo SN na gruncie przepisów o służebności przesyłu. Problem jest istotny także z tego powodu, że jednym ze sposobów nabycia tytułu prawnego do gruntu będzie zasiedzenie służebności przesyłu. Tak więc pytanie o to, w jakim zakresie przedsiębiorca nabył tytuł prawny w wyniku zasiedzenia i do czego w istocie będzie on go uprawniał jest pytaniem aktualnym.

Użyte w art. 305¹ k.c. pojęcia: „korzystać w oznaczonym zakresie z nieruchomości obciążonej” oraz „zgodnie z przeznaczeniem tych urządzeń”, jakkolwiek mają charakter normatywny, są tak ogólne, iż w każdym przypadku wymagają jej wypełnienia przez strony w treści zawartej umowy ustanawiającej tę służebność. Powyższą tezę wyraził wyrok WSA w Bydgoszczy w wyroku z dnia 3.12.2019 r.³⁶⁰ W analizowanym orzeczeniu WSA wskazywał, że uszczegółowienie tych pojęć „powinno być odpowiednie dla specyfiki przedsiębiorstwa, rodzaju i umiejscowienia urządzeń przesyłowych, obecnego sposobu ich wykorzystywania, działań przyszłych mieszczących się w granicach prawidłowego gospodarowania oraz przewidywalnych potrzeb. Celowe jest zwłaszcza wskazanie, że obciążenie obejmuje dostęp, korzystanie poprzez bieżącą eksploatację, dokonywanie kontroli, przeglądów, konserwacji, modernizacji, remontów, usuwanie awarii, wymiany urządzeń posadowionych na danej nieruchomości w zakresie niezbędnym dla zapewnienia prawidłowego i niezakłóconego działania sieci przesyłowej przedsiębiorstwa – co miało miejsce w rozpoznawanej sprawie”. Z powyższego wynika, że to judykatura wypracowuje znaczenie nieostrych pojęć użytych przez ustawodawcę. W przypadku sporów o zakres przyszłej służebności, orzecznictwo sądów powszechnych i administracyjnych może pomóc we właściwym zinterpretowaniu powyższych pojęć.

Jeżeli właściciel nieruchomości nie dochodzi z przedsiębiorcą przesyłowym do porozumienia w sprawie ustanowienia służebności przesyłu na drodze umownej, sprawa może trafić na drogę postępowania sądowego. Z uwagi na sformułowanie w przepisie „przedsiębiorca

³⁵⁹ „Treść służebności” może być rozumiana jako zakres uprawnień tworzących służebność.

³⁶⁰ I SA/Bd 604/19, LEX nr 2778039.

może korzystać w oznaczonym zakresie z nieruchomości obciążonej” pojawia się pytanie o to, co znaczy „korzystanie w oznaczonym zakresie”? Jakimi kryteriami należy się posłużyć do oceny tego zagadnienia? Niewątpliwie oceny tego zagadnienia będzie każdorazowo dokonywał sąd powszechny w ramach okoliczności danego przypadku. Jednak takie ogólne sformułowanie tego, na czym ma polegać służebność przesyłu (jak ma być ukształtowana jej treść) nie jest korzystne z punktu widzenia właściciela nieruchomości.

Na problematykę zakresu korzystania z nieruchomości przez przedsiębiorcę przesyłowego względem właściciela należy spojrzeć poprzez pryzmat zasady zaufania obywatela do stanowionego prawa. Artykuł 2 Konstytucji RP wyraża określoną w nim zasadę ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także bezpieczeństwa prawnego jednostki. Zasada ochrony zaufania do państwa i prawa jest w pierwszej kolejności adresowana do organów władzy publicznej. Uniwersalność tej zasady umożliwia zastosowanie jej także do sfery prawa prywatnego.

Przywołane poniżej wyroki TK będą odnosić się do działalności administracji publicznej. Tym niemniej ich uniwersalność powoduje możliwość ich analizy w kontekście tematyki poruszanej w tym podrozdziale. W wyroku TK z dnia 24 maja 1994 r. stwierdzono, że „zasada zaufania w stosunkach między obywatelem a państwem przejawia się m.in. w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela, po to żeby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań”³⁶¹. W kolejnym z rozstrzygnięć³⁶² TK podkreślił, że „zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą”. Trybunał podkreślał także, że zasada zaufania obywatela do państwa wymaga, by ustawodawca nie stanowił norm prawnych, które nakazywałyby obciążenie obywateli bez jednoczesnego wprowadzenia zasad postępowania odpowiednio jasnych, umożliwiających dochodzenie przez obywateli swoich praw³⁶³.

³⁶¹ K 1/94, OTK 1994, nr 1, poz. 10, LEX nr 25098.

³⁶² Wyrok TK z 14.06.2000 r., P 3/00, OTK 2000, nr 5, poz. 138, LEX nr 41207.

³⁶³ Wyrok TK z 8.12.1992 r., K 3/92, OTK 1992, nr 2, poz. 26, LEX nr 25224.

Co więcej, na treść art. 305¹ k.c. należy spojrzeć z punktu widzenia zasady określoności przepisów (dostatecznej określoności prawa), znajdującej swoje korzenie w art. 2 Konstytucji RP. G. Koksanowicz stwierdza, że istota zasady określoności przepisów prawa sprowadza się do ustanowienia obowiązku organu wyposażonego w kompetencje prawotwórczą do konstruowania przepisów w sposób poprawny, precyzyjny i jasny³⁶⁴. Autor zauważa, że poprawność, precyzyjność i jasność przepisu – jako swoiste kryteria, składają się na tzw. test określoności prawa. Dokonując pod tym kątem analizy przepisu art. 305¹ k.c., należy stwierdzić, że nie jest on dość precyzyjny i jasny, albowiem poprzez wprowadzenie zwrotu niedookreślonego – „przedsiębiorca może korzystać w oznaczonym zakresie z nieruchomości obciążonej” nie jest jasne, jakimi kryteriami ma kierować się sąd stosujący prawo, aby odkodować normę prawną zawartą w tym przepisie (por. rozważania *de lege ferenda* o potrzebie wprowadzenia korytarza przesyłowego i prawnego uregulowania szerokości pasów eksploatacyjnych, Rozdział VII rozprawy). W związku z powyższym, jak zostało to wykazane powyżej, sądy powszechne i administracyjne podjęły próbę wypracowania odpowiedzi na pytanie: jakie elementy składają się na „korzystanie w oznaczonym zakresie z nieruchomości obciążonej”? Brak takiej wykładni w wydanym postanowieniu przez sąd i „przepisanie” treści przepisu k.c. do treści postanowienia mogłoby prowadzić do niejasności interpretacyjnych przy jego wykonaniu.

W zakresie zaś samej zasady określoności TK stwierdzał, że przepisy prawne muszą być formułowane w sposób na tyle jasny, aby adresat mógł bez trudności określić prawne konsekwencje swego postępowania oraz, że pozbawienie mocy, obowiązującej określonego przepisu z powodu jego niejasności, winno być traktowane jako środek ostateczny, stosowany dopiero wtedy, gdy inne metody usuwania skutków niejasności treści przepisu, w szczególności przez jego interpretację w orzecznictwie sądowym, okażą się niewystarczające³⁶⁵.

Orzeczenia powyższe zapadały na kawie spraw zupełnie innych niż z zakresu służebności przesyłu. Jak już zasygnalizowałem, uniwersalność zasad prawnych i uzasadnień orzeczeń Trybunału umożliwia odniesienie ich do omawianej problematyki. Odnosząc powyższe do ukształtowania wzajemnych relacji pomiędzy przedsiębiorcą przesyłowym a właścicielem nieruchomości, należy wykazać, że na etapie postępowania sądowego zarówno właściciel jak i przedsiębiorca nie wiedzą, w jaki sposób sąd zastosuje prawo i jest to niewiedza

³⁶⁴ G. Koksanowicz, *Zasada określoności przepisów w procesie stanowienia prawa*, Studia Iuridica Lublinensia 2014, nr 22, s. 473-474.

³⁶⁵ Por. wyrok TK z 11.01.2000 r., K 7/99, OTK 2000, nr 1, poz. 2, LEX nr 39281, wyrok TK z 3.12.2002 r., P 13/02, OTK 2002, nr 7, poz. 90, LEX nr 57099.

wynikającą z konieczności dokonania interpretacji przepisu prawnego, która będzie zależna od stanu faktycznego.

Z punktu widzenia właściciela urządzeń przesyłowych może on być zainteresowany doprowadzeniem do ustanowienia służebności przesyłu w zakresie bardzo wąskim (z uwagi na element ekonomiczny – przedsiębiorca wie, że urządzenia są nowe i nie ma potrzeby ustalania szerokich zakresów – pasów służebności, które wpłyną na wartość wynagrodzenia) lub też w zakresie normalnym (adekwatnym), w odniesieniu do danego urządzenia przesyłowego, albowiem przedsiębiorca będzie działał w uwzględnieniu konieczności zapewnienia sobie swobodnych pasów eksploatacyjnych. Z punktu widzenia interesu właściciela nieruchomości może być podobnie z tym, że pobudki zamierzające do szerokiego lub relatywnie wąskiego ustalenia zakresu służebności będą inne niż u przedsiębiorcy przesyłowego. W pewnych sytuacjach właścicielowi nieruchomości może zależeć wyłącznie na uzyskaniu jak najwyższego wynagrodzenia, co przekładać się będzie na relatywnie szerokie obciążenie nieruchomości. W innych zaś przypadkach właściciel nieruchomości, prowadzący na niej np. działalność gospodarczą nie do pogodzenia z istnieniem urządzeń (działalność rolnicza), będzie zainteresowany jak najwęższym obciążeniem nieruchomości. Poza sporem jest, że jeżeli strony ustanawiają służebność przesyłu w drodze umownej, to godzą się na ustępstwa i prawa związane z posadowieniem urządzeń przesyłowych na nieruchomości (lub mających być dopiero umieszczonych). W tym przypadku nie ma potrzeby analizy problemu, gdyż zamierzony skutek strony osiągają w wyniku kompromisu. Problem w stosowaniu art. 305¹ k.c. pojawi się dopiero na etapie postępowania sądowego.

Zakres służebności powinien być zróżnicowany w zależności od urządzenia przesyłowego zlokalizowanego na nieruchomości. Inaczej będzie trzeba oceniać sprawę ustanowienia służebności np. na przyłączy, a inaczej na sieci przesyłowej z kilkoma komorami niezbędnymi do jej obsługi. SN wyraził zapatrywanie, że istota służebności przesyłu, podobnie jak większość praw rzeczowych, z założenia ma na celu trwałe uporządkowanie stosunków prawnych związanych z nieruchomością, czego wyrazem jest związanie obowiązków wynikających z tego prawa z nieruchomością, a nie z jej konkretnym właścicielem. Nie jest to więc prawo służące wymuszaniu czynności mających prowadzić do jego ustania, lecz zapewnieniu jego spokojnego wykonywania przez cały czas trwania³⁶⁶. W przywołanym orzeczeniu SN zwrócił uwagę na interesujące przesłanki oceny pojęcia zakresu służebności przesyłu, wykazując, że określenie zakresu ograniczeń prawa własności w wyniku

³⁶⁶ Postanowienie SN z 25.01.2018 r., IV CSK 185/17, LEX nr 2510945.

ustanowienia służebności wymaga ustalenia, jakie możliwości wykorzystania nieruchomości przez właściciela utrudnia lub usuwa służebność, na tym bowiem polegają podstawowe uciążliwości, jakie jej ustanowienie powoduje dla obciążonych, których rekompensatę powinno zapewnić im wynagrodzenie. Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że w wypadku instalacji ciepłowniczej (która była przedmiotem sporu), której sposób eksploatacji jest powszechnie znany, szczegółowe oznaczenie uprawnień jest możliwe, jednak konieczne staje się jedynie wtedy, kiedy obejmować ma czynności szczególne, nietypowe, wykraczające poza standardy. Z powyższego wynika, że nie jest możliwa taka próba żądania ustanowienia służebności przesyłu, która byłaby w istocie iluzoryczna i niewykonalna dla przedsiębiorcy przesyłowego.

Bardzo szczegółową próbą określania problematyki treści służebności przesyłu podjął SA w Białymstoku w wyroku z dnia z dnia 23.04.2018 r.³⁶⁷, stwierdzając, że służebność obejmuje tzw. pas niezbędny do prawidłowego korzystania z urządzeń przesyłowych (tzw. pas technologiczny), nie dotyczy zaś przestrzeni, w której właściciel ma obowiązek powstrzymywania się z jej zabudową, tzw. pas ochronny. Pas ochronny obejmuje bowiem obszar, na którym dochodzi do ograniczenia prawa własności właściciela gruntu (np. poprzez zakaz zabudowy bądź ograniczenia w zabudowie).

Pojęcie pasa eksploatacyjnego, jak i pasa ochronnego nie jest zdefiniowane przez ustawodawcę (w polskim ustawodawstwie definiowane jest pojęcie „strefy kontrolowanej” tylko w przypadku urządzeń przesyłowych – gazociągów). Pasem eksploatacyjnym w literaturze przedmiotu nazywany jest pas służebności, czyli obszar niezbędny dla przedsiębiorcy przesyłowego do nieskrępowanego dostępu na nieruchomość, celem wykonywania czynności eksploatacyjnych, tj. oględzin, przeglądów, niezbędnych napraw, przeglądów i konserwacji oraz do usuwania awarii urządzeń – zgodnie z ich przeznaczeniem³⁶⁸. W rzeczywistości pas ten powinien być ustalony w możliwie pełny sposób, uwzględniając trwałość obciążania nieruchomości służebnością przesyłu i fakt, że przedsiębiorca przesyłowy będzie korzystał z nieruchomości przez kilkadziesiąt lat.

W toku postępowań sądowych, prowadzących do określenia owego pasa służebności, koniecznym jest zazwyczaj posiłkowanie się przez sąd wiadomościami specjalnymi biegłych stosownych branż. Ustalenie okoliczności sprawy przekracza możliwości sądu orzekającego,

³⁶⁷ I ACa 485/16, LEX nr 2519220.

³⁶⁸ Por. opracowanie J. Strzałki, *Zasady wyznaczania pasów służebności dla linii energetycznych*: http://www.map.piib.org.pl/uploads/pliki/materia%20szkoleniowe/2018/11Strza%C5%82ka%20J_ZA_SADY%20WYZNACZANIA%20PAS%C3%93W%20S%C5%81U%C5%BBEBNO%C5%9ACI-popr_2.pdf, (dostęp 17.06.2019 r.).

który nie posiada wiedzy „technicznej” dotyczącej ustalania zakresu niezbędnego dla korzystania z urządzeń. Praktyka procedowania przez sądy jest w tym zakresie utrwalona. Bez wątplenia dla prawidłowego ustalenia szerokości pasa służebności konieczne będzie zlecenie opinii właściwemu biegłemu ze względu na charakter urządzenia (np. wodociąg, ciepłociąg, gazociąg czy też sieci elektroenergetyczna). Nadmienić w tym miejscu należy, iż taki sposób procedowania przez sąd może być dolegliwy dla właściciela nieruchomości, który może zostać obciążony przez sąd obowiązkiem wpłaty zaliczek na koszty związane z opiniami w toku postępowania. Dodatkowo może okazać się, że właściciel nieruchomości sprawę ustanowienia służebności „przegra” na skutek zasadności postawienia przez przedsiębiorcę przesyłowego zarzutu zasiedzenia służebności i będzie zobowiązany ponieść koszty postępowania.

Niewątpliwie pewną styczną, która powinna istnieć w każdym przypadku, będzie konieczność zapewnienia przedsiębiorcy przesyłowemu prawa wejścia na nieruchomość w celu dostępu do urządzeń i zasad, na jakich może to czynić. Dostęp do urządzenia jest warunkiem wykonywania służebności przesyłu³⁶⁹. Nie jest możliwe wykonywanie prawa ze służebności przesyłu bez dostępu do niego. Na marginesie można wskazać orzeczenie SO w Legnicy, uchylające postanowienie SR, które nie zawierało w swej treści określenia prawa do wstępu na nieruchomość³⁷⁰.

6. Wynagrodzenie za ustanowienie służebności

Zgodnie z art. 305² § 1 k.c. jeżeli właściciel nieruchomości odmawia zawarcia umowy o ustanowienie służebności przesyłu, a jest ona konieczna dla właściwego korzystania z urządzeń, o których mowa w art. 49 § 1 k.c., przedsiębiorca może żądać jej ustanowienia za odpowiednim wynagrodzeniem. Jakkolwiek analizowany przepis literalnie odnosi się do sytuacji istnienia urządzenia przesyłowego na nieruchomości, to wykładnia celowościowa nakazuje stosowanie go *per analogiam* do sytuacji, w której przedsiębiorca przesyłowy wystąpi z wnioskiem o ustanowienie służebności na urządzeniem które zamierza wybudować. Chciałbym zaznaczyć, że analiza zaprezentowana w niniejszym podrozdziale będzie kładła akcent na sytuacje pozyskania tytułu prawnego do nieruchomości przez przedsiębiorcę, który zamierza wybudować urządzenia przesyłowe. Jest ona bowiem zbliżona (co do realizacji celu) do tej określonej w art. 124 ust. 1 u.g.n.

³⁶⁹ Postanowienie SN z 29.03.2017 r., I CSK 389/16, LEX nr 2331710.

³⁷⁰ Postanowienie SO w Legnicy z 15.11.2012 r., II Ca 511/12, LEX nr 1851827.

O ile wynagrodzenie, o którym mowa w tym przepisie nie stanowi odszkodowania w ścisłym znaczeniu, to nie można mu odebrać funkcji odszkodowawczej, którą w istocie realizuje³⁷¹. Jeżeli uznamy, że wynagrodzenie nie równa się odszkodowaniu, to płynie z tego faktu wniosek, że właściciel nieruchomości wcale nie musi doznać szkody, aby należny był mu ekwiwalent pieniężny za ustanowienie ograniczonego prawa rzeczowego. Ta okoliczność zasadniczo różni skutki stosowania instytucji z art. 305¹ k.c. jeżeli chodzi o urządzenia przyszłe od skutków zastosowania instytucji określonej w art. 124 ust. 1 u.g.n.³⁷². Wniosek jaki płynie z tego faktu skłania do postawienia tezy, że przedsiębiorcy przesyłowi mogą w określonych sytuacjach wybierać wykorzystanie „drogi administracyjnej” do pozyskania tytułu prawnego do nieruchomości.

Niezależnie od użytego w przywołanym przepisie słowa „wynagrodzenie”, cel jaki ma realizować art. 305² § 1 k.c. służy zrekompensowaniu właścicielowi nieruchomości uszczerbków, które powstały lub powstaną po stronie właściciela nieruchomości jako następstwo ustanowienia służebności przesyłu.

W doktrynie zauważa się, że problem ustalania wysokości wynagrodzenia za ustanowienie służebności przesyłu nie jest rozumiany jednolicie³⁷³. Przepisy k.c. dotyczące służebności gruntowych jak i służebności przesyłu nie zawierają wskazówek, co do sposobu określenia tego wynagrodzenia. W orzecznictwie zarysowana jest natomiast sprzeczność poglądów, co do składników tego wynagrodzenia. Z jednej strony SN stanął na stanowisku, że właścicielowi działki, przez którą przebiega linia energetyczna, nie przysługuje odszkodowanie za obniżenie jej wartości³⁷⁴. Z drugiej strony późniejsze orzecznictwo SN akcentowało konieczność uwzględnienia przy ustanowieniu służebności całego uszczerbku będącego następstwem ustanowienia służebności przesyłu, w tym także zmniejszenie wartości nieruchomości³⁷⁵.

Ze względu na zagwarantowanie właściwego stopnia ochrony właściciela nieruchomości nie można odmówić racji stanowisku, że wynagrodzenie powinno być ustalone każdorazowo indywidualnie i dostosowane do okoliczności w tym wpływu ograniczenia korzystania z nieruchomości przez właściciela prowadzącego do zmniejszenia wartości

³⁷¹ M. Balwicka-Szczyrba, L. Jantowski, *Odszkodowawczy charakter wynagrodzenia za służebność przesyłu*, RPEiS 2020, nr 1, s. 101-114.

³⁷² Por. rozważania, co do charakteru odszkodowania na gruncie u.g.n. w rozdziale V podrozdział 3.6, V.4.2, V.5.2.

³⁷³ H. Ciepla [w:] H. Ciepla, S. Brzeszczyńska, *Obrót nieruchomościami w praktyce notarialnej, sądowej, egzekucyjnej, podatkowej z wzorami umów*, Warszawa 2018, s. 483 – 488.

³⁷⁴ Uchwała SN z 8.09.2011 r., III CZP 43/11, OSNC 2012, nr 2, poz. 18, LEX nr 898222.

³⁷⁵ Por. postanowienie SN z 20.09.2012 r., IV CSK 56/12, LEX nr 1227856, postanowienie SN z 18.04.2012 r., V CSK 190/11, LEX nr 1212828.

nieruchomości. Tym niemniej, odnosząc się do pierwszego ze stanowisk wyrażonych przez SN, wypada podkreślić, że kwestia ewentualnego spadku wartości nieruchomości jest szkodą majątkową. Skoro tak to być może powinna być dochodzona w odrębnym procesie, w którym poszkodowany ją udowodni, tak co do zasady jak i co do wysokości stosownymi środkami dowodowymi.

Podkreślenia wymaga, że wynagrodzenie ustalane przez sąd w postanowieniu może mieć charakter jednorazowy lub okresowy, co oznacza uprawnienie sądu do wyboru ekwiwalentnego świadczenia na rzecz właściciela przy uwzględnieniu konkretnych okoliczności sprawy. W orzecznictwie SN przedstawiane są różne propozycje punktów odniesienia dla ustalenia tego wynagrodzenia. Są nimi np. zmniejszenie wartości nieruchomości obciążonej, wielokrotność czynszu dzierżawnego za zajęty pas gruntu, wartość utraconych plonów, itp.³⁷⁶. W ślad za orzecznictwem SN można przyjąć, że składniki wynagrodzenia za ustanowienie służebności przesyłu powinny zostać ustalone każdorazowo indywidualnie i dostosowane do okoliczności faktycznych sprawy. Na podstawie przeprowadzonej analizy orzecznictwa można wysnuć wniosek, że wynagrodzenie za ustanowienie służebności może być ustalane z uwzględnieniem:

- a) zakresu obciążenia,
- b) charakteru i trwałości obciążenia,
- c) uciążliwości obciążenia,
- d) wpływu na ograniczenie korzystania z nieruchomości przez właściciela,
- e) zmniejszenia wartości.

Dodatkowo, w mojej ocenie, jeżeli właściciel poniósł szkodę, powinien to udowodnić, a doznany uszczerbek majątkowy powinien być wzięty pod uwagę przy ustalaniu "odpowiedniego" wynagrodzenia³⁷⁷. Uwzględniać należy, czy urządzenia przesyłowe służą także zaspokojeniu potrzeb właściciela nieruchomości obciążonej i wówczas ewentualnie odpowiednio je pomniejszać. Ze względów na unormowania art. 5 k.c. w związku z odpowiednio stosowanym art. 405 k.c. wysokość wynagrodzenia nie powinna przekraczać wartości obciążonej nieruchomości, gdyż taka sytuacja prowadziłaby do wzbogacenia właściciela nieruchomości względem przedsiębiorcy przesyłowego. Jak widać sposób ustalenia wynagrodzenia za ustanowienie służebności nie jest jednolity.

³⁷⁶ Postanowienie SN z 19.11.2010 r., III CSK 32/10, LEX nr 1110993.

³⁷⁷ Por. postanowienie SN z 5.04.2012 r., II CSK 401/11, LEX nr 1211144.

7. Charakter i skutki prawne postanowienia o ustanowieniu służebności na urzędzenia projektowane

Zgodnie z przywołanym już art. 305¹ k.c. nieruchomości można obciążyć na rzecz przedsiębiorcy, który zamierza wybudować lub którego własność stanowią urzędzenia, o których mowa w art. 49 § 1 k.c. prawem polegającym na tym, że przedsiębiorca może korzystać w oznaczonym zakresie z nieruchomości obciążonej, zgodnie z przeznaczeniem tych urzędzeń. Doktryna stosunkowo niewiele uwagi poświęca instytucji ustanowienia służebności na urzędzenie przyszłe, projektowane. Jest to w mojej ocenie zagadnienie, które wymaga głębszego przeanalizowania, w szczególności z uwagi na fakt podobieństwa skutków, jakie niesie za sobą ustanowienie takiej służebności, podobnie jak skutki decyzji wydanej na podstawie art. 124 ust. 1 u.g.n. W zasadzie można postawić tezę, że znawcy przedmiotu ograniczają się w komentarzach do stwierdzenia, że możliwość ustanowienia służebności przesyłu na urzędzeniu projektowanym istnieje. Doktryna nie podejmuje pogłębionej oceny relacji tego przepisu do art. 124 ust. 1 u.g.n.

Postanowienie o ustanowieniu służebności przesyłu na urzędzenie projektowane winno być na tyle precyzyjne, aby nadawało się do wykonania w przypadku faktycznego „oporu” ze strony właściciela nieruchomości. Przepisu kodeksu cywilnego nie precyzują jednakże tej materii, a przepisy procedury cywilnej odsyłają do art. 626 k.p.c., który w § 1 stanowi, że we wniosku o ustanowienie drogi koniecznej należy wskazać właścicieli wszystkich nieruchomości, przez które mogłaby prowadzić droga, aby nieruchomość wnioskodawcy miała odpowiedni dostęp do drogi publicznej, a przepis § 2 stanowi, że przed wydaniem postanowienia o ustanowieniu drogi koniecznej sąd powinien przeprowadzić dowód z oględzin nieruchomości, chyba że okoliczności istotne dla wytyczenia drogi koniecznej są niesporne i niewątpliwe, albo że przeprowadzenie dowodu z innych przyczyn nie jest potrzebne. Przepisy § 1 i 2 przywołanego przepisu stosuje się odpowiednio w sprawach o ustanowienie służebności przesyłu na mocy art. 626 § 3 k.p.c.

W oparciu o art. 1051 k.p.c. jeżeli dłużnik (w tym przypadku właściciel nieruchomości) ma obowiązek zaniechać pewnej czynności lub nie przeszkadzać czynności wierzyciela, sąd, w którego okręgu dłużnik działał wbrew swemu obowiązkowi, na wniosek wierzyciela po wysłuchaniu stron i stwierdzeniu, że dłużnik działał wbrew obowiązkowi, nałoży na niego grzywnę. W takim wypadku *ratio legis* art. 1051 k.p.c. zakłada, że obowiązek dłużnika będzie na tyle skonkretyzowany, że sąd będzie mógł ustalić czy dłużnik w jakikolwiek sposób przeszkadza w wykonywaniu prawa z ustanowionej służebności przesyłu. Komornik działający

na polecenie sądu musi doprowadzić do usunięcia oporu dłużnika. Może tak być, w sytuacji w której właściciel nie wpuszcza przedsiębiorcy na nieruchomości w celu usunięcia drzew zagrażających linii wysokiego napięcia, twierdząc, że postanowienie sądu posługuje się zwrotami ogólnymi i nie zawiera precyzyjnych ustaleń, co do oznaczenia zakresu korzystania ze służebności.

Z uwagi na specyfikę materii i konieczność właściwego określenia „obowiązków” dłużnika postanowienie sądu, oprócz wymogów z art. 305¹ k.c. w mojej ocenie powinno zawierać:

- a) precyzyjne określenie powierzchni niezbędnej do przyszłego korzystania z urządzenia przesyłowego oraz w razie potrzeby, podyktowanej stanem faktycznym sprawy³⁷⁸, określenie powierzchni, która będzie niezbędna do wykonania czynności towarzyszących budowie urządzenia, a także treści służebności, tak jak przy klasycznym sposobie jej ustanowienia³⁷⁹;
- b) precyzyjne określenie rodzaju urządzenia (długości, szerokości), jakie ma być wzniesione na nieruchomości;
- c) załącznik w postaci kopii mapy zasadniczej wykonanej przez biegłego geodetę, który precyzyjnie określi zakres przyszłego korzystania z urządzenia przesyłowego, tak aby możliwa byłaby kontrola sposobu umiejscowienia urządzenia.

Przywołane elementy nie są obligatoryjne, sąd nie musi brać ich pod uwagę kształtując sentencję postanowienia. Jednakże ich uwzględnienie w postanowieniu sądu może przyczynić się do ograniczenia wątpliwości, jakie mogłyby powstać podczas postępowania prowadzonego w trybie art. 1051 k.p.c.

Skutkiem postanowienia sądu w przedmiocie ustanowienia służebności na sieci projektowanej jest niewątpliwie powstanie prawa dla przedsiębiorcy przesyłowego do dysponowania nieruchomością na cele związane z realizacją inwestycji przesyłowej. Na tej podstawie przedsiębiorca może wystąpić do właściwego organu z wnioskiem o wydanie decyzji o pozwolenie na budowę lub zgłoszenia budowy urządzenia przesyłowego, albowiem poprzez

³⁷⁸ Istnieje szereg metod tzw. bezwykopowych, które pozwalają w określonych stanach faktycznych na wybudowanie urządzenia przesyłowego bez konieczności wejścia na nieruchomości i prowadzenia tradycyjnych robót wykopowych (<https://inzynieria.com/uploaded/magazines/pdf/ib027s080.pdf>, (dostęp 06.11.2019 r.).

³⁷⁹ W sentencji postanowienia o ustanowieniu służebności przesyłu Sąd powinien nie tylko określić jej rodzaj (jako służebność przesyłu), zakres oraz sposób wykonywania, a także oznaczyć jej strefę, tj. miejsce usytuowania urządzeń wraz z prawem uniemożliwiającym eksploatację linii elektrycznych, ale i wymienić uprawnienia przedsiębiorcy do podejmowania czynności potrzebnych do utrzymania, konserwacji i remontu urządzeń przesyłowych, tj. określić zakres ingerencji w prawo własności innej osoby. Por przywołane postanowienie SO w Legnicy, II Ca 511/12.

prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane – rozumie się tytuł prawny wynikający m.in. z ograniczonego prawa rzeczowego, przewidującego uprawnienia do wykonywania robót budowlanych. Służebność przesyłu na urządzenie projektowane będzie niewątpliwie takim ograniczonym prawem rzeczowym.

Aspektem wymagającym podkreślenia jest fakt, że uprawniony ze służebności na urządzenie projektowane ma prawo do wybudowania tylko urządzenia określonego w postanowieniu i w oznaczonym pasie służebności. Jeżeli przedsiębiorca przesyłowy wybuduje urządzenie w innym miejscu na nieruchomości lub też urządzenie innego rodzaju, to naraża się na sankcje dwojakiego rodzaju.

Po pierwsze, wybudowanie urządzenia poza tzw. pasem urządzenia projektowanego będzie rodzić ryzyko narażenia się na roszczenie o usunięcie urządzenia przesyłowego, a także roszczenie o bezumowne korzystanie z nieruchomości. Przedsiębiorca nie będzie bowiem dysponował tytułem prawnym do wzniesienia urządzenia na obszarze innym niż określonym w postanowieniu. Powyższy argument pokazuje, jak ważna jest praktyka w przedmiocie posługiwania się opinią biegłego geodety, który sporządzi opinię stanowiącą integralny załącznik do postanowienia.

Po drugie, jeżeli przedsiębiorca przesyłowy przed organem architektoniczno-budowlanym, złoży w trybie art. 33 ust. 2 pkt. 2 u.p.b. oświadczenie o prawie dysponowania nieruchomością, wynikającą z takiego postanowienia sądu, to jest ono o tyle skuteczne, o ile odnosić się będzie do prowadzenia procesu budowy, zgodnie z zakresem wynikającym z tego postanowienia. Wobec tego, jeżeli przedsiębiorca przesyłowy wzniesie urządzenie w innym miejscu na nieruchomości obciążonej służebnością lub zaprojektuje inne rodzajowo urządzenie, narazi się na zarzut braku legitymowania się tytułem prawnym do dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

8. Zasiedzenie służebności przesyłu

Zasiedzenie prawa jest instytucją znaną już od czasów prawa rzymskiego, a pierwsze znane dokonanie opisanie znaczenia tej instytucji pojawiły się w *tituli ex corpore Ulpiani* – poklasycznym wyciągu z pism Ulpiana autorstwa anonimowego kompilatora³⁸⁰. W polskiej doktrynie prawa cywilnego B. Rakoczy w sposób kompleksowy zestawiał poglądy ikon polskiej

³⁸⁰ K. Sorka, *Usucapio pro herede w "Instytucjach" Gaiusa*, KSHPiP, tom 10 (2017), zeszyt 2, s. 213.

nauki prawa cywilnego w zakresie znaczenia i cech instytucji zasiedzenia³⁸¹. Zasiedzenie wywodzące się z tradycji prawa rzymskiego znane jest obecnie znakomitej większości porządków prawnych na świecie. Interesującą pracę w tym obszarze opublikował Charles P. Sherman na łamach „The Yale Law Journal”, wykazując istnienie oddziaływania prawa rzymskiego w ustawodawstwach Państw systemu prawa kontynentalnego³⁸².

W prawie polskim sama instytucja zasiedzenia nie budzi większych kontrowersji. Można postawić tezę, że korzystanie z niej ma na celu doprowadzenie do uporządkowania sytuacji prawnej, w sytuacji w której właściciel rzeczy zaniechuje w sposób długotrwały realizacji przysługujących mu uprawnień właścicielskich w stosunku do rzeczy lub prawa³⁸³. Nie budzi także wątpliwości, iż na gruncie polskiego prawa dopuszczalne jest zasiedzenie ograniczonego prawa rzeczowego (służebności) zgodnie z treścią art. 292 k.c., który stanowi, że służebność gruntowa może być nabyta przez zasiedzenie tylko w wypadku, gdy polega na korzystaniu z trwałego i widocznego urządzenia. Przepisy o nabyciu własności nieruchomości przez zasiedzenie stosuje się wówczas odpowiednio.

O tym, że instytucja zasiedzenia służebności przesyłu, jako ograniczonego prawa rzeczowego jest kontrowersyjna, nie świadczy fakt, że służebności takiej nie można zasiedzieć. Zauważyć bowiem należy, że na mocy art. 305⁴ k.c. do służebności przesyłu stosuje się odpowiednio przepisy o służebnościach gruntowych. Jeden z autorów instytucji służebności przesyłu G. Bieniek tak oto argumentował problematykę zasiedzenia służebności przesyłu na etapie prac komisji nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach³⁸⁴: „Przepisy intertemporalne rozważaliśmy w jednym kontekście, a mianowicie jak uregulować i czy w ogóle zachodzi potrzeba uregulowania możliwości nabycia służebności przesyłu w drodze zasiedzenia. Problem sprowadza się do tego, że obecne uregulowania art. 292 k.c. w powiązaniu z art. 172 k.c. i 352 k.c. umożliwiają uzyskanie przez przedsiębiorcę przesyłowego, jeśli dysponuje nieruchomością władnącą, służebności gruntowej w drodze zasiedzenia, jeżeli urządzenia jego są trwałe i widoczne. Ja przyznaję, że nie spotkałem nigdy przedsiębiorcy przesyłowego w dobrej wierze i na pewno nie spotkam, a zatem jest to zła wiara i okres zasiedzenia wynosi 30 lat. Ten okres w wielu przypadkach minął i sądy ustanawiają służebność

³⁸¹ B. Rakoczy, *Zasiedzenie służebności przesyłu*, wyd. 1, Warszawa 2014; tam też poglądy A. Stelmachowskiego, E. Gniewka, S. Rudnickiego.

³⁸² Charles P. Sherman, *Acquisitive Prescription – Its Existing World Wide Uniformity*, *The Yale Law Journal*, Vol. 21, No. 2 (Dec., 1911), s. 147–156.

³⁸³ Por. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14.12.2005 r., SK 61/03, LEX nr 181619.

³⁸⁴ Biuletyn z posiedzenia komisji nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach Nr 385/VI kad. 12.03.2008 r, s. 10.

gruntową, która pod względem treści odpowiada służebności przesyłu. Powstaje więc pytanie w związku z proponowaną zmianą. Jak liczyć okres do zasiedzenia? Próbowaliśmy to uregulować w ten sposób, że dotychczasowy okres zasiedzenia, który prowadziłby według dotychczasowych przepisów do nabycia służebności gruntowej zaliczyć na poczet okresu zasiedzenia służebności przesyłu. Ostatecznie z tej propozycji zrezygnowaliśmy, dlatego że mogłaby zostać uznana za niezgodną z konstytucją, a po wtóre doszliśmy do przekonania, że zasada bezpośredniego działania nowych przepisów oznacza, że okres zasiedzenia służebności przesyłu będzie się liczył od momentu wejścia w życie proponowanej zmiany. Natomiast, jeśli jakkolwiek przedsiębiorca przesyłowy spełnił warunki do zasiedzenia służebności gruntowej w oparciu o dotychczasowe przepisy, to tę służebność uzyska. Z tego względu zrezygnowaliśmy z wprowadzenia przepisów przejściowych, biorąc także pod uwagę dotychczasowe stanowisko ustawodawcy wyrażone w przepisach wprowadzających do k.c.”. G. Bieniek odróżniał więc dwie instytucje prawne: zasiedzenie służebności przesyłu *sensu stricte* i zasiedzenie służebności gruntowej o treści odpowiadającej służebności przesyłu.

Mając na względzie zasadę bezpośredniego działania nowych przepisów, to fundamentalny problem prawny, jaki pojawi się przy analizie tego zagadnienia należy sformułować w formie pytania: czy skoro przepisy art. 305¹–305⁴ k.c. wprowadzone zostały ustawą z dnia 30 maja 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw³⁸⁵ i weszły w życie 3 sierpnia 2008 r., to czy zakres ich zastosowania można odnieść do stanów prawnych i faktycznych istniejących przed dniem 3 sierpnia 2008 r.?

Konstrukcja prawna zasiedzenia służebności o „treści odpowiadającej służebności przesyłu” została zapoczątkowana przez orzeczenie SN z dnia 10 lipca 2008 r.³⁸⁶, który uznał, że jeśli w drodze umownej można ustanowić służebność gruntową o treści odpowiadającej służebności przesyłu, to dopuszczalne jest nabycie tej służebności w drodze zasiedzenia. Orzecznictwo posługiwało się później pojęciem zasiedzenia służebności przesyłu i wyjaśniło różnice pomiędzy zasiedzeniem służebności o treści odpowiadającej służebności przesyłu oraz zasiedzeniem służebności przesyłu³⁸⁷.

³⁸⁵ Dz. U. z 2008 r. Nr 116, poz. 731.

³⁸⁶ III CSK 73/08, LEX nr 461735.

³⁸⁷ Por. uchwała SN z 22.05.2013 r., III CZP 18/13, OSNC 2013, nr 12, poz. 139, LEX nr 1316046, postanowienie SN z 12.09.2018 r., II CSK 876/16, LEX nr 2549454, wraz ze znajdującym się tam orzecznictwem, postanowienie SN z 25.09.2020 r., V CSK 598/18, LEX nr 3076437, gdzie SN stwierdzał, że „Jeżeli wymagany termin zasiedzenia upływa po dniu 2 sierpnia 2008 r., przedmiotem zasiedzenia jest służebność przesyłu (art. 305¹ i n.k.c.), jeśli zaś przed tą datą – dopuszczalne jest stwierdzenie zasiedzenia służebności o treści odpowiadającej służebności przesyłu”; por. także postanowienie SN z 27.08.2020 r., IV CSK 165/20, LEX nr 3053972; odmiennie: B. Panfil, J. Zrałek, *W sprawie zasiedzenia służebności przesyłu i jego skutków*, PS 2016, nr 11, s. 60-77, którzy

Przechodząc do *meritum* problemu, należy ocenić sytuację, w której sąd na mocy postanowienia stwierdza zasiedzenia służebności o treści odpowiadającej służebności przesyłu (niezależnie czy uczyni to ze skutkiem na dzień przed 3 sierpnia 2008 r., czy też po tym dniu). Jaka miałyby być treść takiego postanowienia? Czy na jego mocy przedsiębiorca przesyłowy nabędzie prawo do ingerencji w nieruchomości na potrzeby związane z eksploatacją urządzeń? Jeżeli na pytanie udzielamy odpowiedzi twierdzącej, to godzimy się na niczym nieuzasadnione ograniczenie prawa właściciela nieruchomości. Stwierdzenie zasiedzenia służebności przesyłu nie będzie przecież aktualizowało po stronie przedsiębiorcy obowiązku zapłaty wynagrodzenia z tego tytułu a może stanowić prawo do ingerencji w nieruchomości. Zgodnie z uchwałą SN z dnia 30 listopada 2016 r.³⁸⁸, właścicielowi nieruchomości obciążonej wskutek zasiedzenia służebnością przesyłu nie przysługuje roszczenie o wynagrodzenie za korzystanie z tej nieruchomości za okres poprzedzający zasiedzenie. Zasiedzenie prawa będzie skutkowało brakiem roszczenia o wynagrodzenie za ustanowienie służebności. Przyznanie takiego roszczenia wobec posiadacza, który stał się uprawnionym na skutek zasiedzenia służebności, byłoby nie do pogodzenia z celem zasiedzenia³⁸⁹.

O tym, że analizowany problem nie jest abstrakcyjny świadczy następujący fakt. Sąd Rejonowy w Grudziądzu postanowieniem z 9 października 2013 r.³⁹⁰ przedstawił TK następujące pytanie prawne: czy art. 292 w związku z art. 285 § 1 i 2 k.c. rozumiany w ten sposób, że umożliwiał nabycie przed wejściem w życie art. 305¹ – art. 305⁴ k.c. w drodze zasiedzenia służebności gruntowej, odpowiadającej treścią służebności przesyłu przez przedsiębiorcę przesyłowego lub Skarb Państwa, i to nawet bez względu na konieczność związania tej służebności z własnością tzw. nieruchomości władnącej, jest zgodny z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności³⁹¹; i art. 2, art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 2 i 3 oraz art. 64 ust. 2 i 3 Konstytucji?

Podobnie, trzema postanowieniami, z lutego i maja 2017 r. SR w Poznaniu przedstawił pytania prawne, czy art. 292 w związku z art. 285 § 1 i 2 k.c., jako podstawa nabycia przed 3

uznają, że sąd stwierdzający obecnie zasiedzenie służebności, które nastąpiło przed 3.08.2008 r., może orzec wyłącznie zasiedzenie służebności gruntowej.

³⁸⁸ III CZP 77/16, OSNC 2017, nr 9, poz. 94, LEX nr 2156654; odmienny pogląd prezentuje M. Warciński, *Wynagrodzenie za wykonywanie służebności bez tytułu prawnego w czasie biegu terminu zasiedzenia służebności. Glosa do uchwały SN z dnia 30 listopada 2016 r., III CZP 77/16*, PS 2019, nr 1, s. 107-108. Autor stwierdza, że odebranie byłemu właścicielowi roszczenia o wynagrodzenie za okres bezprawnego władania cudzą rzeczą w żadnej mierze nie wzmocnia pewności i bezpieczeństwa obrotu.

³⁸⁹ Por. wyrok SN z 12.01.2012 r., II CSK 258/11, LEX nr 1125088.

³⁹⁰ Sygn. akt I Ns 638/13 – treść orzeczenia w tej sprawie jest niedostępna w bazie LEX, LEGALIS oraz w portalu orzeczeń SR w Grudziądzu, <http://orzeczenia.grudziadz.sr.gov.pl>.

³⁹¹ Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175.

sierpnia 2008 r. służebności gruntowej odpowiadającej treścią służebności przesyłu, jest zgodny z art. 2, art. 21 ust. 1 i 2, art. 31 ust. 2 i 3, art. 32 ust. 1 i 2, art. 37 ust. 1 i 2 oraz art. 64 ust. 1–3 Konstytucji, a także z art. 1 Protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonego w Paryżu dnia 20 marca 1952 r.³⁹² oraz z art. 17 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej w zakresie, w jakim stanowi podstawę:

- a) nabycia przed 3 sierpnia 2008 r. służebności gruntowej odpowiadającej treścią służebności przesyłu przez przedsiębiorcę przesyłowego lub Skarb Państwa, w sytuacji, w której nie wydano decyzji o charakterze wyłączeniowym, na podstawie art. 35 ust. 1 u.z.t.w.n., art. 75 ust. 1, a następnie art. 70 ust. 1 u.g.g.w.n. albo art. 124 ust. 1 u.g.n.;
- b) doliczenia – przez przedsiębiorcę przesyłowego lub Skarb Państwa – do okresu zasiedzenia czasu korzystania, przed 3 sierpnia 2008 r., z trwałego i widocznego urządzenia w sposób odpowiadający służebności przesyłu?

W obydwu sprawach sądy zadające pytanie prawne wskazały m.in. na znaczące pogorszenie się sytuacji przeciętnego właściciela nieruchomości, wynikające z pojawienia się wykładni SN dopuszczającej zasiedzenie służebności gruntowej, odpowiadającej swoją treścią służebności przesyłu. Zwracano uwagę również na inne argumenty odnoszące się do cywilistycznego aspektu problematyki³⁹³. Jednakże z uwagi na fakt, że TK nie rozpoznaje merytorycznie spraw, w których źródłem potencjalnej niekonstytucyjności nie są same przepisy, lecz ich praktyczna interpretacja, zarówno w sprawie pytania prawnego SR w Poznaniu³⁹⁴, jak i pytania prawnego SR w Grudziądzu³⁹⁵ postępowanie przed TK umorzono³⁹⁶. TK w przywołanym postanowieniu z dnia 14 lipca 2015 r. w taki oto sposób odniósł się do pytania prawnego SR w Grudziądzu: „działalność Trybunału ma na celu wyeliminowanie z porządku prawnego normy niezgodnej z Konstytucją, a nie przesądzenie, który z możliwych wariantów interpretacyjnych wyrażającego tę normę przepisu powinien być przyjęty przez sądy. Pytanie prawne, o którym mowa w art. 193 Konstytucji, nie jest bowiem środkiem

³⁹² Dz. Urz. UE C 303 z 14.12.2007 r., s. 1.

³⁹³ <https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Postanowienie%20TK%20w%20sprawie%20s%20C5%82u%20C5%BCe%20bno%20C5%9Bci%20przesy%20C5%82u.pdf>, (dostęp 17.06.2019 r.).

³⁹⁴ Por. postanowienie TK z 17.10.2018 r., P 7/17, LEX nr 2566583.

³⁹⁵ Postanowienie TK z 14.07.2015 r., P 47/13, OTK 2015, nr 7, poz. 107.

³⁹⁶ Podobnie TK rozstrzygnął postanowieniem z dnia 17 lipca 2014 r. w sprawie P 28/13 OTK 2014, nr 7, poz. 84 z pytania prawnego SO we Wrocławiu stwierdzając, że co do zasady TK nie ocenia stosowania prawa i nie ma charakteru "superinstancji" weryfikującej ostateczne orzeczenia sądowe czy też ostateczne rozstrzygnięcia organów administracji publicznej. Trybunałowi Konstytucyjnemu nie przysługuje także kompetencja do dokonywania powszechnie wiążącej interpretacji prawa. Trybunał Konstytucyjny jest bowiem przede wszystkim sądem prawa a nie sądem faktów.

służącym do usuwania wątpliwości co do wykładni przepisów, których treść nie jest jednolicie ustalana w praktyce ich stosowania”.

Nie budzi wątpliwości, że art. 305¹ k.c. stosowany wprost nie jest niekonstytucyjny. Problem dotyczy sytuacji stosowania przepisu art. 305¹ k.c., w związku z przepisami art. 305⁴ w zw. z art. 285 w zw. z art. 292 k.c. w zakresie, w jakim stosowany będzie prowadził do wydania przez sąd postanowienia o stwierdzeniu zasiedzenia służebności o treści odpowiadającej służebności przesyłu bądź służebności przesyłu, która uprawni przedsiębiorcę przesyłowego *de facto* do bezpłatnej ingerencji w nieruchomości. Trybunał w analizowanym postanowieniu z dnia 17 października 2018 r. umarzając postępowanie dość stanowczo, jednak odniósł się do stanowiska SN w zakresie dopuszczalności zasiedzenia służebności przed 3 sierpnia 2008 r., stwierdzając, że „pogląd, zgodnie z którym orzecznictwo SN doprowadziło do wykreowania przed 3 sierpnia 2008 r. nowego ograniczonego prawa rzeczowego, w postaci "służebności odpowiadającej treścią służebności przesyłu", byłby uzasadniony jedynie wówczas, gdyby uznać, że obecne przepisy k.c., regulujące służebność przesyłu (czyli art. 305¹ – 305⁴ k.c.), mają zastosowanie również do stanów faktycznych istniejących przed 3 sierpnia 2008 r. Tak jednak nie jest, o czym świadczy brak przepisów przejściowych w noweli majowej”. Z kolei G. Bieniek przedstawiał w sejmie następujące stanowisko: „próbowaliśmy to [zasiedzenie służebności przesyłu] uregulować w ten sposób, że dotychczasowy okres zasiedzenia, który prowadziłby według dotychczasowych przepisów do nabycia służebności gruntowej zaliczyć na poczet okresu zasiedzenia służebności przesyłu. Ostatecznie z tej propozycji zrezygnowaliśmy, dlatego że mogłaby zostać uznana za niezgodną z konstytucją”. Tym samym TK nie podzielił obaw G. Bieńka. Wręcz przeciwnie, z przywołanego orzeczenia można wnioskować, że przepisy przejściowe byłyby potrzebne w celu uniknięcia problemów międzyczasowych związanych z zasiadywaniem służebności (gruntowej/przesyłu). Prawo cywilne dopuszcza działanie prawa wstecz. Wynika to wprost z art. 3 k.c., który stanowi, że ustawa nie ma mocy wstecznej, chyba że to wynika z jej brzmienia lub celu.

W sprawie połączonych do wspólnego rozpoznania pytań prawnych SR w Grudziądzu i SR w Brodnicy, które również związane są z ewentualną niekonstytucyjnością przepisów art. 305¹ k.c w zakresie, w jakim dopuszczają zasiedzenie służebności, o treści odpowiadającej służebności przesyłu, postępowanie przed TK jest w toku od 18 kwietnia 2016 r.³⁹⁷

³⁹⁷Por. P 10/16 sygnatura dla spraw połączonych pod Nr. P 14/16, P 11/16, P 18/16, [https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/view/sprawa.xhtml?&pokaz=dokumenty&sygnatura=P%2010/16,\(dostęp 24.12.2020 r.\)](https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/view/sprawa.xhtml?&pokaz=dokumenty&sygnatura=P%2010/16,(dostęp 24.12.2020 r.)).

Wydaje się, że problem wykładni przepisów o zasiedzeniu służebności o treści odpowiadającej służebności przesyłu zaszedł na tyle daleko, że nie jest możliwe oczekiwanie na zmianę kierunku wykładni przyjętej przez SN. Jest to okoliczność wpływająca pozytywnie na interes przedsiębiorcy przesyłowego. Z drugiej strony trudno sobie wyobrazić, że TK zmieni swoje dotychczasowe stanowisko co do tego, że nie rozpoznaje on merytorycznie spraw, w których źródłem potencjalnej niekonstytucyjności nie są same przepisy, lecz ich praktyczna interpretacja wynikająca z orzeczeń SN. Nie widać także na horyzoncie ewentualnych zmian prawnych, które miałyby przeciąć tą niekorzystną dla właścicieli nieruchomości wykładnię przepisów, dopuszczającą zasiedzenie służebności o treści odpowiadającej służebności przesyłu, czy samej służebności przesyłu z możliwością doliczenia okresu posiadania przed wprowadzeniem tej instytucji do polskiego porządku prawnego. Opisany problem ukazuje jednak bardzo ciekawe zjawisko. Otóż właściciel nieruchomości próbujący podważyć zasadność procesu sądowej wykładni ma w istocie przed sobą zadanie niewykonalne, albowiem judykatura wykształciła mechanizm, w którym wykładnia przepisów umożliwiająca zasiedzenie służebności przesyłu jest poza możliwością wykazania jej wadliwości przed TK. Można powiedzieć, że dla właściciela nieruchomości spór o wykazanie niezasadności powyższej wykładni, jest jak próba przeprowadzenia dowodu na „kwadraturę koła” – czyli w potocznym rozumieniu problemu jest zadaniem niewykonalnym.

8.1. Zasiedzenie służebności a wynagrodzenie należne właścicielowi nieruchomości

Zasadą prawa cywilnego jest to, że co do zasady za bezumowne korzystanie z rzeczy właścicielowi należy się wynagrodzenie. Z różnych powodów może zdarzyć się jednak tak, że właściciel nieruchomości nie podejmie „akcji” przeciwko przedsiębiorcy przesyłowemu, a upływ czasu prowadzić będzie do nabycia przez przedsiębiorcę przesyłowego tytułu prawnego do nieruchomości. Zdarza się praktyce tak, że właściciel nieruchomości wytacza roszczenie o wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z nieruchomości. W toku procesu często dochodzi do postawienia przez stronę pozwaną zarzutu zasiedzenia służebności przesyłu. Jeżeli zarzut okaże się skuteczny, wyłączy możliwość dochodzenia wynagrodzenia za okres po dacie zasiedzenia (*ex lege*). Cóż jednak miałyby zrobić sąd z oceną zasadności wynagrodzenia za okres poprzedzający dzień zasiedzenia? Czy w takim zakresie jakiegokolwiek wynagrodzenia byłoby należne właścicielowi nieruchomości? Judykatura prezentuje stanowisko dość rygorystyczne i niekorzystne dla właścicieli nieruchomości³⁹⁸. Wskazuje się, że takie wartości, jak: ład,

³⁹⁸ Por. orzeczenia: wyrok SA w Warszawie z 21.03.2017 r., VI ACa 1249/15, LEX nr 2426271., wyrok SA w Białymstoku z 9.01.2014 r., I ACa 620/13, LEX nr 1415819., uchwała SN z 30.11.2016 r., III CZP 77/16, OSNC 2017, nr 9, poz. 94, LEX nr 2156654, wyrok SA w Białymstoku z 10.01.2014 r., I ACa 627/13, LEX nr 1425360.

porządek prawny, stabilizacja stosunków w zakresie odnoszącym się do własności rzeczy, czyli wszystko to, do czego zapewnienia zmierza zasiedzenie, ulegałoby ponownie zakłóceniu, jeżeli przyjąć, że należy wypłacić właścicielowi wynagrodzenie za okres poprzedzający zasiedzenie. W ocenie SA w Warszawie w wyroku z dnia 11.02.2019 r.³⁹⁹ byłoby to nie do pogodzenia z celem zasiedzenia. Sąd ten stwierdził wprost, że „właścicielowi nieruchomości obciążonej wskutek zasiedzenia służebnością przesyłu nie przysługuje roszczenie o wynagrodzenie za korzystania z tej nieruchomości za okres poprzedzający zasiedzenie”. Nie jest to pogląd odosobniony⁴⁰⁰, albowiem był już podnoszony we wcześniejszym orzecznictwie SN⁴⁰¹. Interesującym jest, że G. Bieniek, jako jeden z twórców przepisów o służebności przesyłu na posiedzeniu komisji nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach w dniu 12.03.2008 r., sformułował następujący pogląd: „jeśli przedsiębiorca przesyłowy uzyskałby stwierdzenie ustanowienia w drodze sądowej służebności przesyłu, to w żaden sposób nie przekreśla to faktu, że do momentu uzyskania tej służebności korzystał bez tytułu prawnego i za okres 10-letni należy się wynagrodzenie”⁴⁰².

M. Olczyk zwraca uwagę, że zasiedzenie prawa nie powinno *a priori* oznaczać pozbawienia możliwości żądania zapłaty wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości. Autorka przyjmuje pogląd o możliwości zastosowania do takiej sytuacji przepisów o bezpodstawnym wzbogaceniu⁴⁰³.

W mojej ocenie, pozbawienie właściciela nieruchomości prawa do wynagrodzenia za korzystanie z rzeczy przed nabyciem prawa przez przedsiębiorcę przesyłowego, w dość istotny sposób narusza równowagę pomiędzy stronami. Dochodzi do sytuacji, w której przedsiębiorca nabywa tytuł prawny do nieruchomości uprawniający go do korzystania z nieruchomości, nie ponosząc przy tym kosztów. Właściciel nieruchomości zobligowany jest w takiej sytuacji do znoszenia istnienia zasiedzianego prawa. Nie będą mu przysługiwać roszczenia, które mogłyby mu zrekompensować dolegliwości z tym związane. Niemniej jednak, prawo nie może być na tyle korzystne dla właściciela nieruchomości, aby w każdym przypadku gwarantować mu stosowną ochronę prawną. Jeżeli właściciel, na skutek swojego niedbalstwa, nie podjął akcji przeciwko naruszającemu prawo własności przedsiębiorcy, to nie może być to

³⁹⁹ I ACa 474/13, LEX nr 2636491.

⁴⁰⁰ Postanowienie SN z 15.04.2011 r., III CZP 7/11, LEX nr 897712, wyrok SA w Warszawie z 27.11.2019 r., I ACa 96/19, LEX nr 2761608., wyrok SA w Łodzi z 7.08.2019 r., I ACa 585/19, LEX nr 3029715.

⁴⁰¹ Por. Postanowienie SN z 15.04.2011 r., III CZP 7/11, LEX nr 897712.

⁴⁰² Biuletyn z posiedzenia komisji nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach nr 5, Biuro Komisji Sejmowych, Nr 385/VI kad., 12.03.2008 r., s. 11.

⁴⁰³ M. Olczyk, Głosa do postanowienia SN z dnia 15 kwietnia 2011 r., III CZP 7/11, OSP 2012, nr 10, s. 93.

usprawiedliwieniem dla poszukiwania ochrony jego interesów. Nawet, jeżeli urządzenie zostało wybudowane bezprawnie.

8.2 Wpływ zasiedzenia służebności przesyłu na zakres uprawnień do nieruchomości

Zasiedzenie służebności co do zasady ma taki oto skutek, że z upływem określonego czasu właściciel nieruchomości władnącej może nabyć tytuł prawny do korzystania z cudzego gruntu w oznaczonym zakresie. W takim przypadku nie zasiada się prawa własności tylko prawo służebności, które jest z gruntem związane. Bieg zasiedzenia rozpoczyna się bowiem z chwilą przystąpienia przez samoistnego posiadacza do wykonywania posiadanej służebności gruntowej, to znaczy do korzystania z urządzenia, o którym mowa w art. 292 k.c.⁴⁰⁴ Wyjaśnione zostało już w rozprawie, że urządzeniem nie musi być tylko urządzenie przesyłowe. Jak wskazuje M. Jankowska mogą być to także utwardzone szlaki drożne, mosty, groble bądź nasypy⁴⁰⁵.

Jeżeli właściciel nieruchomości władnącej korzystał z nieruchomości obciążonej w taki sposób, że przez lata korzystał z trwałego i widocznego urządzenia, np. w postaci drogi dojazdowej do swojej nieruchomości – to może taką służebność zasiedzieć. Czy zasiadający zasiedzi wobec tego obszar większy niż owa faktyczna droga, z której korzystał? Czy zasiedzi np. dodatkowy pas gruntu znajdujący się obok drogi? Niewątpliwie nie. Idea zasiedzenia służebności gruntowej odnosi się w omawianym przypadku do tego, że jeżeli właściciel nieruchomości władnącej korzystał z nieruchomości obciążonej – to owe korzystanie było realne i faktyczne w tym sensie, że jeżeli taki właściciel korzystał z drogi o powierzchni 30 m², to nie może zasiadywać powierzchni 100 m² – bo nigdy przez te lata nie korzystał z nieruchomości sąsiada ponad przytoczone 30 m².

Podobnie winno być z oceną zakresu zasiedzenia służebności przesyłu, lecz nie do końca tak jest. W postanowieniu SN z dnia 10 listopada 2017 r.⁴⁰⁶ SN stwierdził, że „zakres, w jakim następuje zasiedzenie służebności odpowiadającej treści służebności przesyłu, nie musi ograniczać się w świetle art. 292 k.c. do pasa gruntu biegnącego pod linią elektroenergetyczną i wokół słupów. O zakresie tym decyduje zakres faktycznego władztwa, które dało podstawę do stwierdzenia zasiedzenia, oceniany z uwzględnieniem tego, że korzystanie zgodnie z przeznaczeniem z urządzeń przesyłowych posadowionych na nieruchomości wiąże się z

⁴⁰⁴ S. Rudnicki, *Nabycie przez zasiedzenie*, Warszawa 2007, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369312510/26>, (dostęp 30.12.2020 r.), LEX.

⁴⁰⁵ M. Jankowska, *Komentarz do art. 292 [w:] Kodeks cywilny (...)*, red. M. Frasz, M. Habdas, Warszawa 2018, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587744170/541610>, (dostęp 30.12.2020 r.), LEX.

⁴⁰⁶ V CSK 33/17, LEX nr 2429630.

potrzebą wkraczania na nieruchomość, w celu utrzymywania ich w zdadności do użytku, chociażby potrzeba taka aktualizowała się rzadko”.

Odmienne w postanowieniu SN z dnia 17 lipca 2020 r.⁴⁰⁷ wyrażono pogląd, zgodnie z którym „zasiedzenie służebności następuje w takich granicach przestrzennych, w których przedsiębiorca przesyłowy manifestował, że korzysta z cudzej nieruchomości przy wykorzystaniu trwałego i widocznego urządzenia. Pojęcia [korzystać w oznaczonym zakresie z nieruchomości obciążonej] czy [zgodnie z przeznaczeniem tych urządzeń] (art. 305¹ k.c.) mają wprawdzie charakter normatywny, jednak są tak ogólne, że w każdym wypadku wymagają ich wypełnienia indywidualną treścią, uwzględniającą czynny charakter służebności, zarówno w sprawie o ustanowienie służebności przesyłu, jak i stwierdzenia jej zasiedzenia”.

Nie zgadzam się pojmowaniem zakresu zasiedzenia zaprezentowanym przez SN w ww. postanowieniu z dnia 10 listopada 2017r., albowiem godzi ono w konstytucyjne standardy ochrony prawa własności. W judykaturze powyższy sposób rozumienia zakresu zasiedzenia służebności jest niestety podzielany⁴⁰⁸. Odwołując się do przywołanego przykładu zasiedzenia służebności gruntowej, nie ma żadnych usprawiedliwionych racji do tego, aby uznawać, że przedsiębiorca przesyłowy może zasiedzieć służebność przesyłu w zakresie powierzchni nieruchomości ponad faktyczny przesył danego medium (powierzchnię gruntu pod urządzeniem przesyłowym). Moje stanowisko, w pewnym sensie podziela SA w Białymstoku, który stwierdził w wyroku z dnia 23.04.2018 r.⁴⁰⁹, że „nie jest dopuszczalne zasiedzenie służebności w zakresie korzystania ze strefy ochronnej i uprawnienia polegającego na prawie korzystania z nieruchomości obciążonej w zakresie wejścia i wjazdu na grunt celem kontroli, modernizacji i wymiany urządzeń przesyłowych (...)”.

Reasumując, należy zaproponować takie dokonywanie wykładni przepisów o zasiedzeniu służebności przesyłu i ustalania jej zakresu, które nie będzie godzić w interesy właściciela nieruchomości, a problem należy omówić na hipotetycznym przykładzie: Przedsiębiorca przesyłowy korzysta z nieruchomości obciążonej, na której zlokalizowane jest urządzenie przesyłowe w postaci sieci ciepłowniczej wraz z komorami cieplnymi. Korzystanie przez przedsiębiorcę przesyłowego z tego urządzenia polega na:

- a) przesyła ciepła tym urządzeniem,

⁴⁰⁷ Postanowienie SN z 17.07.2020 r., IV CSK 53/20, LEX nr 3049053.

⁴⁰⁸ Por. postanowienie SN z 6.04.2018 r., IV CSK 542/17, LEX nr 2497681, postanowienie SN z 25.01.2019 r., IV CSK 317/18, LEX nr 2618444.

⁴⁰⁹ I ACa 485/16, LEX nr 2519220.

- b) dokonywaniu sporadycznych okresowych czynności eksploatacyjnych poprzez sprawdzenie poprawności instalacji w komorach cieplnych, dla wykonywania których konieczny jest wstęp na grunt.

Zakładając, że istnieją obiektywne przesłanki uprawniające do zasiedzenia służebności należy odpowiedzieć na pytanie, jaki zakres powinno mieć postanowienie sądu w takiej sprawie. W mojej ocenie, sąd powinien się ograniczyć do stwierdzenia, że doszło do zasiedzenia służebności przesyłu, w zakresie samego przesyłu ciepła – czyli powierzchni nieruchomości zajętej pod sieć ciepłowniczą. Nie będzie prawidłowe przyjęcie, że doszło do zasiedzenia w zakresie umożliwiającym korzystanie z nieruchomości poprzez prawo wstępu na nią lub wykonywanie dodatkowych czynności eksploatacyjnych. Tym bardziej dokonywania remontów takiego urządzenia. W takiej sytuacji właściciel nieruchomości powinien mieć prawo do ustanowienia za wynagrodzeniem służebności przesyłu, która obejmie swym zakresem precyzyjne określenie powierzchni niezbędnej, uprawniającej do dostępu do urządzeń oraz ustalenia tzw. pasów eksploatacyjnych, w ramach których przedsiębiorca przesyłowy będzie mógł wykonywać zaplanowane prace. W przeciwnym wypadku dojdzie do sytuacji, w której przedsiębiorca przesyłowy nabyłby w sposób nieodpłatny tytuł prawny o relatywnie szerokim zakresie i mógłby argumentować o swym prawie do wstępu na nieruchomość, w celu wykonywania szerokiej gamy prac – ponad samą czynność przesyłu medium danym urządzeniem przesyłowym.

Problem nabiera jeszcze poważniejszego znaczenia, jeżeli rozpatrujemy sytuację, w której przedsiębiorca przesyłowy broni się zarzutem zasiedzenia w sprawie z wniosku właściciela o odpłatne ustanowienie służebności przesyłu. W takiej sytuacji uwzględnienie zarzutu przedsiębiorcy, że zasiedział służebność, powoduje oddalenie wniosku. Skoro zasiedzenie następuje *ex lege*, to *de facto* sąd rozpatrujący taką sprawę dochodzi do wniosku, że do zasiedzenia doszło. Zwrócić należy uwagę na rolę takiego rozstrzygnięcia sądu w odrębnej sprawie o stwierdzenie zasiedzenia, wytoczonej z wniosku przedsiębiorcy przesyłowego. Czy w takiej sprawie sąd będzie związany ustaleniami płynącymi ze sprawy oddalającej wniosek o ustanowienie służebności? Świadomie nie podejmując analizy teoretycznoprawnej pojęć prawomocności w ujęciu materialnym i powagi rzeczy osądzonej, należy wskazać, że art. 365 § 1 k.p.c. stanowi, iż orzeczenie prawomocne wiąże nie tylko strony i sąd, który je wydał, lecz również inne sądy oraz inne organy państwowe i organy administracji publicznej, a w wypadkach w ustawie przewidzianych także inne osoby. Z lektury powyższego przepisu wynikać może, że prawomocne orzeczenie oddalające wniosek właściciela nieruchomości o

ustanowienie służebności na skutek uwzględnienia zarzutu zasiedzenia służebności, powinno wiązać sąd rozpoznający sprawę z wniosku o stwierdzenie zasiedzenia. Jednakże, jak zaznacza P. Telenga „za dominujące w nauce polskiej uznać należy stanowisko, że związanie stron (oraz wyjątkowo innych osób), o którym mowa w art. 365 k.p.c., polega na związaniu tych osób dyspozycją zawartą w sentencji wyroku skonkretyzowanej, zindywidualizowanej i trwałej normy prawnej wywiedzionej przez sąd z norm generalnych i abstrakcyjnych zawartych w przepisach prawnych”⁴¹⁰. Sentencja postanowienia oddalającego wniosek o stwierdzenie zasiedzenia na skutek uwzględnienia zarzutu zasiedzenia nie będzie odnosić się do stwierdzenia, że oddalenie wniosku nastąpiło na skutek zasiedzenia. Dodatkowo, biorąc pod uwagę treść art. 366 k.p.c. który stanowi, że wyrok prawomocny ma powagę rzeczy osądzonej tylko co do tego, co w związku z podstawą sporu stanowiło przedmiot rozstrzygnięcia, a ponadto tylko między tymi samymi stronami, odpowiedź na postawione pytanie komplikuje się⁴¹¹.

W wyroku z dnia 26.01.2018 r.⁴¹² SN stwierdził, że „w orzecznictwie przesądono, że w postępowaniu o ustanowienie służebności przesyłu, sąd może rozpoznać zarzut posiadacza urządzeń przesyłowych, że służebność została uprzednio nabyta przez zasiedzenie, przez aktualnego posiadacza lub jego poprzednika prawnego. Uwzględnienie tego rodzaju zarzutu nie jest równoznaczne ze stwierdzeniem zasiedzenia w odrębnym postępowaniu, następuje wyłącznie w uzasadnieniu, nie zaś w sentencji rozstrzygnięcia i nie ma skutków wykraczających poza sprawę, w której zarzut taki został zgłoszony. Rozstrzygnięcie w tym zakresie nie partycypuje zatem w mocy wiążącej wydanego postanowienia i może być kwestionowane w innych postępowaniach” oraz że powyższe założenie „logicznie należy odnieść także do odwrotnej sytuacji, tj. do przypadku, w którym sąd nie uwzględnia zarzutu nabycia służebności w drodze zasiedzenia, podniesionego w postępowaniu o ustanowienie służebności przesyłu. Również wówczas kwestia zasiedzenia służebności nie staje się prawomocnie rozstrzygnięta, ustalenie co do zasiedzenia jest dokonywane jedynie

⁴¹⁰ P. Telenga, *Komentarz do art. 365 [w:] Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz aktualizowany. Tom I. Art. 1-729*, red. A. Jakubecki, LEX/el. 2019, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587290511/594350>, (dostęp 30.12.2020 r.), LEX.

⁴¹¹ Jak podkreśla P. Grzegorzcyk „treść wynikająca z art. 365 k.p.c. i 366 k.p.c. oraz wzajemne relacje między nimi należą jednocześnie do najbardziej kontrowersyjnych problemów polskiej procesualistyki”. P. Grzegorzcyk, *Komentarz do art. 365 i 366 [w:] Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom II. Postępowanie rozpoznawcze*, wyd. V, red. T. Erciński, Warszawa 2016, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587717595/515035>, (dostęp 30.12.2020 r.), LEX.

⁴¹² II CSK 124/17, LEX nr 2439115 oraz przywołane tamże orzecznictwo.

incydentalnie, na potrzeby konkretnego postępowania, a stanowisko sądu w tym zakresie nie korzysta z mocy wiążącej w innych postępowaniach sądowych”.

Reasumując, mamy taką oto sytuację, że pomimo tego, iż zasiedzenie służebności przesyłu następuje *ex lege*, to w sprawie z wniosku o ustanowienie służebności może dojść do nieuwzględnienia takiego zarzutu przedsiębiorcy przesyłowego tylko wówczas, gdy sąd błędnie oceni, że nie doszło do zasiedzenia. W sprawie zaś o stwierdzenie zasiedzenia sąd może poczynić ustalenia odmienne i przychylić się do wniosku stwierdzając deklaratoryjnie, że doszło do zasiedzenia.

Wracając do głównego wątku rozważań, należy wskazać, że postanowienie sądu o stwierdzeniu zasiedzenia służebności nie powinno w żaden sposób w swej treści umożliwiać przedsiębiorcy przesyłowemu prawa do dokonywania, w ramach zasiedzanej służebności, prac polegających na możliwości dokonywania remontów, czy też modernizacji urządzeń przesyłowych. Jeżeli jednak do wydania postanowienia uprawniającego przedsiębiorcę przesyłowego do dokonywania takich czynności, to w świetle prawa może stanowić o posiadanym tytule prawnym do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Przedsiębiorca przesyłowy będzie zatem uprawniony do dokonywania wszystkich tych czynności, które będą wynikać z treści postanowienia. Właściciel nieruchomości będzie zaś obowiązany do znoszenia takiego stanu, o ile nie doprowadzi skutecznie do wzruszenia niekorzystnego dla siebie rozstrzygnięcia.

9. Użyteczność i konsekwencje stosowania służebności przesyłu

Przedsiębiorca przesyłowy, który zamierza realizować inwestycję budowy nowych urządzeń przesyłowych wobec sprzeciwu właściciela posiada m. in. dwie „procesowe” drogi do wyboru, mianowicie: drogę administracyjną przewidzianą w art. 124 ust. 1 u.g.n. oraz cywilną wynikającą z art. 305¹ k.c. polegającą na inicjacji postępowania nieprocesowego przed właściwym sądem powszechnym. W mojej ocenie, możliwość ustanowienia służebności przesyłu na urządzeniu projektowanym w trybie cywilnym wywołuje kontrowersje nie z tego punktu widzenia, że ustawodawca taki sposób pozyskania tytułu prawnego do gruntu przewidział, lecz z tego powodu, że w tym trybie prawa jednostki są chronione w sposób obiektywnie węższy niż w postępowaniu administracyjnym.

Podstawowym argumentem za obroną postawionej tezy jest fakt związany z ogólnym pojęciem kosztów postępowania. Wyobraźmy sobie następujący przypadek. Właściciel nieruchomości jest stroną postępowania administracyjnego, prowadzonego na podstawie art.

124 ust. 1 u.g.n. oraz jest stroną postępowania cywilnego z wniosku przedsiębiorcy przesyłowego o ustanowienie służebności przesyłu na sieci projektowanej.

Założmy przy tym, że przedsiębiorca przesyłowy, aby uniknąć dużych kosztów związanych z zajęciem nieruchomości na czas prowadzenia prac budowlanych związanych z realizacją urządzenia przesyłowego, świadomie wskazuje zaniżony obszar zajęcia nieruchomości. Czyni to celowo, gdyż np. liczy się z tym, że jeżeli faktycznie zajmie więcej obszaru nieruchomości, to właściciel być może wystąpi na drogę postępowania sądowego o bezumowne korzystanie z gruntu, a być może tego nie uczyni.

Jeżeli właściciel nieruchomości wychwyci niesumienne postępowanie przedsiębiorcy przesyłowego na etapie wszczęcia postępowania administracyjnego, to ma prawo do złożenia stosownego wniosku o przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego co do ustalenia okoliczności spornych. Co do zasady strona postępowania nie poniesie takich kosztów opinii biegłego, albowiem będzie to obowiązek organu prowadzącego postępowanie, ponieważ zgodnie z art. 262 § 1 k.p.a. stroną obciążają te koszty postępowania, które wynikły z winy strony lub zostały poniesione w interesie lub na żądanie strony, a nie wynikają z ustawowego obowiązku organów prowadzących postępowanie.

Sytuacja przedstawi się inaczej w postępowaniu cywilnym, albowiem w tym postępowaniu, jeżeli właściciel nieruchomości będzie kwestionował projektowaną szerokość pasa przyszłej służebności, w ramach której będzie powstawać urządzenie, to zgodnie z treścią art. 520 § 1 k.p.c. każdy uczestnik ponosi koszty postępowania związane ze swym udziałem w sprawie. W praktyce będzie to oznaczać, że właściciel nieruchomości będzie co do zasady zobligowany do poniesienia we własnym zakresie kosztów wnioskowanej przez siebie opinii. Należy podkreślić, że praktyką sądowniczą w sprawach ustanowienia służebności przesyłu winno być posiłkowanie się przez sąd opiniami biegłych z trzech specjalności⁴¹³, mianowicie: biegłego geodety, biegłego właściwiej branży przesyłowej, co do określenia pasa służebności, oraz biegłego rzeczoznawcy majątkowego, co do wyliczenia wynagrodzenia za ustanowienie służebności przesyłu. Jeżeli właściciel nieruchomości będzie chciał podjąć kwestionowanie tych opinii, to będzie zobligowany do zawnioskowania o sporządzenie opinii uzupełniających bądź zupełnie nowych opinii.

⁴¹³ Por. uzasadnienia postanowienia SN z 14.04.2021 r., V CSKP 32/21, LEX nr 3219797, wyroku SA w Warszawie z 15.09.2020 r., V ACa 496/19, LEX nr 3112276, w których sądy prezentują niejednorodną praktykę w tej materii.

Oczywiście możliwe będzie pokrywanie kosztów takiej opinii ze Skarbu Państwa, lecz praktyka pokazuje, że sądy wzywają do zapłaty zaliczki na poczet wykonania opinii biegłych, o ile strona nie uzyska zwolnienia od kosztów sądowych w całości. Wskazać także należy, że zgodnie zaś z § 3 omawianego przepisu, jeżeli interesy uczestników są sprzeczne, sąd może włożyć na uczestnika, którego wnioski zostały oddalone lub odrzucone, obowiązek zwrotu kosztów postępowania poniesionych przez innego uczestnika. Z powyższego wynika, że sądowy tryb uzyskania służebności przesyłu na sieci projektowanej, jest korzystny w większym stopniu dla przedsiębiorcy przesyłowego niż dla właściciela nieruchomości. Przemawia za tym omówiony aspekt finansowy. Uciążliwością dla przedsiębiorcy przesyłowego może być wydłużony czas postępowania sądowego, jednak w świetle proponowanych nowelizacji procedury cywilnej będzie to problem co raz mniejszy.

W konsekwencji stosowania, czy to trybu cywilnego, czy administracyjnego będzie dochodzić do pozyskania tytułu prawnego przez przedsiębiorcę przesyłowego do korzystania z nieruchomości. W mojej ocenie, możliwość ustanowienia służebności przesyłu na sieci projektowanej jest instrumentem potrzebnym z punktu widzenia przedsiębiorcy przesyłowego, który realizuje cele publiczne (i nie tylko, bo w tym trybie przedsiębiorca przesyłowy będzie mógł pozyskać tytuł prawny do budowy, np. indywidualnego przyłącza), jednakże tryb cywilny umiejscawia właściciela nieruchomości w pozycji mniej uprzywilejowanej, niż miałyby to miejsce w postępowaniu administracyjnym z art. 124 u.g.n.

10. Wnioski

Po pierwsze, z punktu widzenia przedsiębiorców przesyłowych działaniem bardzo ryzykownym jest pozyskiwanie tytułu prawnego do nieruchomości w sposób inny, niż pisemne związanie się węzłem zobowiązaniowym z właścicielem nieruchomości. Powstanie tytułu prawnego do nieruchomości może wynikać z jednostronnego oświadczenia (pisemnego bądź ustnego) właściciela nieruchomości. Oświadczenie takie nie zawsze może doprowadzić do zawiązania węzła zobowiązaniowego. Z punktu widzenia celu, jaki realizuje przedsiębiorca przesyłowy istotna jest treść przepisu art. 3 ust. 11 u.p.b., który stanowi, iż prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane należy rozumieć w ten sposób, że jest to tytuł prawny wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego, przewidującego uprawnienia do wykonywania robót budowlanych. Z powyższego wynika, że koniecznym jest zawiązanie się węzła obligacyjnego pomiędzy właścicielem nieruchomości a przedsiębiorcą przesyłowym. Tylko wtedy ten drugi uprawniony będzie do tego, aby wykonać określone roboty budowlane

w zakresie urządzeń przesyłowych. Będzie mógł to uczynić zarówno poprzez złożenie wniosku o wydanie decyzji o pozwolenie na budowę (zasada), jak też poprzez zgłoszenie zamiaru wykonywania robót⁴¹⁴. Pewność zawiązania zobowiązania strony uzyskają tylko w przypadku zawarcia pisemnej umowy uprawniającej do ingerencji w grunt⁴¹⁵. Sam fakt jednostronnego oświadczenia, zgody właściciela nieruchomości, które nie doprowadzi do zawiązania zobowiązania może wywierać skutki w sferze roszczeń cywilnych (por. rozdział III, podrozdział 2) w zakresie problematyki dobrej wiary posiadacza.

Zawiązanie stosunku zobowiązaniowego nie zawsze musi być wynikiem zgodniej woli stron. Wykazane bowiem zostały uprawnienia organów administracji publicznej, które mocą swych rozstrzygnięć mogą wykreować zobowiązanie do przyłączenia nieruchomości. Sytuacja taka będzie szczególna i wystąpi w przypadku, w którym przedsiębiorca przesyłowy bezzasadnie będzie odmawiał przyłączenia nieruchomości. Problemem jest jednak to, że decyzje nakazujące przyłączenia nie mogą rozstrzygać o prawach osób trzecich w zakresie, w jakim urządzenie przesyłowe miałoby przebiegać przez ich nieruchomość. Powyższy problem może być postrzegany w kategorii „luki prawnej”. Organ nie ma prawa w świetle art. 6 k.p.a. rozstrzygać o powstaniu tytułu prawnego do gruntu osoby trzeciej. Mało tego, na gruncie pr. energ. nie za bardzo wiadomo, czy tytuł do gruntu osoby trzeciej, w przypadku nakazu przyłączenia, miałby pozyskać właściciel nieruchomości przyłączanej czy przedsiębiorca przesyłowy. W pr. energ. inaczej niż w art. 15 ust. 2 u.z.z.w.i.o.ś. nie jest określone wprost, że to właściciel nieruchomości przyłączanej ma obowiązek wykonać przyłącze do sieci. Z art. 7 ust. 3 pr. energ. wynika jedynie, że obowiązek przyłączenia do sieci nie dotyczy przypadku, gdy ubiegający się o zawarcie umowy o przyłączenie do sieci nie ma tytułu prawnego do korzystania z nieruchomości, obiektu lub lokalu, do których paliwa gazowe lub energia mają być dostarczane. W mojej ocenie nie ma podstaw prawnych do tego, aby takim obowiązkiem obarczać przedsiębiorcę przesyłowego. Czym innym jest przy tym, że decyzja administracyjna zastępująca postanowienia umowne w ogóle nie powinna zostać wydana, jeżeli brak jest tytułu prawnego do nieruchomości podmiotu trzeciego, przez które przyłącze miałby przebiegać. Wynika to pośrednio z art. 15 ust. 2 u.z.z.w.i.o.ś. i może wynikać np. z postanowień regulaminu, o którym mowa w art. 19 u.z.z.w.i.o.ś. Decyzja administracyjna będzie dla przedsiębiorcy

⁴¹⁴ Zgodnie z art. 29 ust. 1 pkt. 2 u.p.b. nie wymaga decyzji o pozwoleniu na budowę, natomiast wymaga zgłoszenia budowa sieci: elektroenergetycznych obejmujących napięcie znamionowe nie wyższe niż 1 kV, wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłych, gazowych o ciśnieniu roboczym nie wyższym niż 0,5 MPa.

⁴¹⁵ Oczywiście tytuł taki może wynikać także z innych zdarzeń prawnych, jak np. ustanowienie ograniczonego prawa rzeczowego.

tytułem prawnym do gruntu tylko w zakresie, w jakim będzie dotyczyła nieruchomości przyłączanej.

Po drugie, wprowadzenie do polskiego systemu prawnego instytucji służebności przesyłu jako trzeciego rodzaju służebności, czy też jej podtypu, podyktowane było wolą stworzenia podstawy prawnej dla uregulowania zasad korzystania z urządzeń przesyłowych. Przed nowelizacją w zakresie urządzeń przesyłowych wykorzystywano do regulacji tych stanów przepisy o klasycznej służebności gruntowej. W zamyśle projektodawców art. 305¹ k.c. „konstrukcja art. 285 k.c. zakłada obciążenie nieruchomości służebnością, przy czym służebność ta może mieć na celu jedynie zwiększenie użyteczności nieruchomości władnącej. Spełnienie tych wymagań przy tzw. służebności przesyłu nie jest możliwe”⁴¹⁶. Jak widać brak nieruchomości władnącej w przypadkach woli uregulowania korzystania z nieruchomości na potrzeby przesyłowe, był jednym z decydujących czynników determinujących wprowadzenie nowego rodzaju służebności, który wiązał możliwość jej ustanowienia z prawem własności do urządzenia przesyłowego, a nie z nieruchomością władnącą. Twórcy uzasadnienia do projektu ustawy wprowadzającej służebność przesyłu stwierdzali, że ma ona określoną treść. Przedsiębiorca może bowiem korzystać z nieruchomości, w zakresie niezbędnym dla zapewnienia prawidłowego funkcjonowania urządzeń przesyłowych (art. 305¹ k.c.). Niestety treść służebności nie jest pojęciem, które nie wymaga interpretacji. Orzecznictwo sądów powszechnych ustaliło co kryje się pod pojęciami „korzystać z nieruchomości w niezbędnym zakresie” oraz „prawidłowe funkcjonowanie urządzeń przesyłowych”. Na treść służebności składa się więc m.in. prawo do eksploatacji, konserwacji, wykonania naprawy i usunięcia awarii urządzenia przesyłowego. Oprócz tego niezbędne jest także określenie zasad wejścia na nieruchomość i zakresu korzystania z niej. Po analizie orzecznictwa można stwierdzić także, że powyższe pojęcia będą podlegać interpretacji przez sąd orzekający w każdym konkretnym stanie faktycznym. Może być tak, że z uwagi na charakter urządzenia przesyłowego treść służebności może polegać na dokonywaniu konserwacji bezpośrednio poprzez zajęcie powierzchni gruntu lub poprzez wykonanie prac konserwacyjnych metodą, która wymaga zajęcia gruntu pod jego powierzchnią. Może być też tak, że przedsiębiorca przesyłowy będzie proponował określony zakres korzystania z gruntu, zaś właściciel będzie oponował. W konsekwencji to sąd będzie rozstrzygać o treści przyszłego prawa.

⁴¹⁶ Por. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy kodeks cywilny oraz ustawy - Kodeks postępowania cywilnego z dnia 6.11.2007 r., Druk nr 81, s. 5–6, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruk/81>, (dostęp 24.12.2020 r.).

Po trzecie, niepokojącym jest, że intencją projektodawców przepisów o służebności przesyłu w zakresie, w jakim dopuszczają budowę urządzeń przyszłych, było zabezpieczenie interesu tylko jednej ze stron. Jak wynika to z uzasadnienia do projektu ustawy, „wprowadzenie zasady, że służebność przesyłu może być zastosowana nie tylko do takich stanów faktycznych, w których urządzenia przesyłowe już istnieją, ale również do takich, w których przedsiębiorca urządzenia te zamierza wybudować w przyszłości, pozwoli zarówno na objęcie nową regulacją tzw. zaszczości, jak i da możliwość wykorzystania jej dla zabezpieczenia interesu prawnego przedsiębiorcy już w fazie planowania inwestycji”. Jak widać projektodawcom przyświecał cel zabezpieczenia wyłącznie interesu przedsiębiorcy, zaś kwestię zabezpieczenia interesu właściciela nieruchomości – przy tym specyficznym (jeżeli chodzi o służebność na urządzenie przyszłe) sposobie pozyskania tytułu prawnego do nieruchomości – przemilczano. Jest to o tyle istotne, że w następnym rozdziale rozprawy zostaną wykazane przesłanki warunkujące pozyskanie tytułu prawnego do nieruchomości na potrzeby budowy urządzeń przesyłowych, którymi są m.in. lokalizacja inwestycji w m.p.z.p. lub istnienie w obrocie prawnym decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Te elementy (oraz obowiązek przeprowadzenia rokowań) ograniczają przedsiębiorcę i zabezpieczają interes właściciela nieruchomości. Niemniej na gruncie prawa cywilnego brak jest takiego „bezpiecznika” i przedsiębiorca przesyłowy może próbować wykorzystać instytucję służebności przesyłu na urządzenie przyszłe, nawet na tych obszarach, gdzie nie wydano by hipotetycznie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Kodeks cywilny nie zawiera przecież ograniczeń w tym zakresie, oprócz tzw. klauzuli generalnej z art. 5 k.c.

Po czwarte, postanowienia wydawane przez sądy powszechne, w zakresie stwierdzenia zasiedzenia służebności przesyłu (służebności o treści odpowiadającej służebności przesyłu), są faktem i nie można przejść, wobec tego obojętnie. Koncepcja prawna wypracowana przez SN, która zakłada zasiadywanie prawa w okresie, w którym prawo to nie istniało w k.c. budzi szczególne kontrowersje. Sytuacja, w której przedsiębiorca nabędzie w drodze zasiedzenia służebność przesyłu bez wynagrodzenia, także wywołuje sprzeciw. Dochodzi bowiem do ograniczenia praw majątkowych właściciela nieruchomości, co do możliwości wyrównania mu uszczerbku, związanego z prawem nabytym przez przedsiębiorcę. Nie można jednak tracić z pola widzenia faktu, że zasiedzenie pełni w prawie rolę porządkującą długotrwałe stany faktyczne. Bierność właściciela nieruchomości nie może ujemnie oddziaływać na prawa pomiotu zasiadającego prawo, gdyż na gruncie prawa prywatnego te dwa podmioty występują na równych pozycjach.

Rozdział V

Zasady pozyskania przez przedsiębiorcę przesyłowego tytułu prawnego do nieruchomości na gruncie u.g.n. i specustawy przesyłowej na cele budowy urządzeń przesyłowych oraz ich eksploatacji

1. Wprowadzenie

Rozpoczynając rozważania w tym rozdziale, w pierwszej kolejności wskażę na istotne różnice, które nie pozwalają uznać, że decyzja z art. 124 ust. 1 u.g.n. tworzy ograniczone prawo rzeczowe.

Po drugie, analizie poddam instytucję wywłaszczenia nieruchomości. Zastosować ją będzie można w celu realizacji budowy sieciowych urządzeń przesyłowych. Jak zostało to bowiem wykazane, budowa urządzeń przesyłowych, służących do przesyłu mediów, jest realizacją celu publicznego. W związku z tym rozpocznę rozważania od przedstawienia wyników przeprowadzonej analizy, czy występowały przypadki sięgania do tego najdalej idącego środka w ingerencję interesu właściciela nieruchomości, na cele budowy urządzeń przesyłowych.

Po trzecie, skoro u.g.n. przewiduje trzy szczególne tryby, w jakich przedsiębiorca przesyłowy może pozyskać tytuł prawny do nieruchomości, to przedstawię efekty ich szczegółowej analizy. Będą to instytucje: ograniczenia prawa do nieruchomości na potrzeby budowy nowych urządzeń (art. 124 u.g.n.), ograniczenia prawa do nieruchomości w związku z koniecznością wykonania ad hoc czynności konserwacyjnych, remontowych lub usunięcia awarii urządzenia już istniejącego (art. 124b u.g.n.) oraz ograniczenia prawa do nieruchomości w przypadku siły wyższej (art. 126 u.g.n.). Zasadność poddania analizie przesłanek wydania decyzji administracyjnej z art. 124 i 124b u.g.n. podyktowana jest niejednolitym rozumieniem przez judykaturę pojęcia „rokowań”, którym ustawodawca posłużył się, regulując obie te instytucje prawne.

Po czwarte, stawiam sobie za cel dokonanie oceny sytuacji prawnej (interesu) właściciela nieruchomości i przedsiębiorcy przesyłowego podczas korzystania z nieruchomości, przed wydaniem jednej z wyżej wymienionych decyzji i w czasie jej zajęcia. W związku z tym, w mojej ocenie, istotne jest znalezienie odpowiedzi na następujące pytania:

- a) czy i w jaki sposób decyzja administracyjna zabezpiecza interesy właściciela nieruchomości przy określeniu zakresu jej zajęcia?
- b) czy przedsiębiorca przesyłowy, który uzyskał prawo z decyzji administracyjnej wydanej w trybie art. 124 u.g.n., może następnie korzystać z nieruchomości na potrzeby eksploatacji urządzenia.

Po piąte, za zasadne uważam przeanalizowanie w tym rozdziale postanowień specustawy przesyłowej, która w ramach administracyjnego trybu pozyskania tytułu prawnego do nieruchomości na potrzeby budowy urządzeń przesyłowych, przewiduje szczególny tryb pozyskania tego prawa.

2. Wywłaszczenie nieruchomości

Wywłaszczenie w teoretycznym ujęciu nie jest instytucją odnoszącą się do stosowania przymusu państwa, wyłącznie w stosunku do rzeczy nieruchomości⁴¹⁷. Pojęcie wywłaszczenia ma wiele znaczeń. Jest to instytucja zbliżona do nacjonalizacji, choć pomiędzy tymi instytucjami prawa obserwowane są wyraźne różnice⁴¹⁸. Z punktu widzenia obranej tematyki rozprawy znaczenie ma wyłącznie ograniczenie się do tzw. klasycznej teorii wywłaszczenia⁴¹⁹, która wiąże się z odjęciem prawa własności rzeczy nieruchomości lub odjęciem innych praw rzeczowych istniejących na nieruchomości.

Z historycznego punktu widzenia, według W. Ramusa pierwszym aktem ustawodawczym, który normował kompleksowo sprawy wywłaszczenia był dekret z 1949 r.⁴²⁰. Następnie problematyka wywłaszczenia była podejmowana przez u.z.t.w.n. oraz u.g.g.w.n. Obecnie regulacje prawne dotyczące wywłaszczenia uregulowane są w u.g.n.⁴²¹

Artykuł 21 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Gdyby nie

⁴¹⁷ Na szerokie rozumienie pojęcia wywłaszczenia, którego nie można ograniczyć do tzw. klasycznej teorii wywłaszczenia zwracał uwagę M. Zimmermann, *Wywłaszczenie. Studium z dziedziny prawa publicznego*, Lwów 1933, s. 1-123.

⁴¹⁸ Por. S. Pawłowski, *Wywłaszczenie z mocy prawa (ex lege) a nacjonalizacja – refleksje w przedmiocie publicznoprawnych ingerencji w prawo własności*, Ruch prawniczy ekonomiczny i socjologiczny, Tom 81, nr 1, 2019 r.

⁴¹⁹ Por. G. Bieniek, *Wywłaszczenie nieruchomości* [w:] G. Bieniek, M. Gdesz, S. Rudnicki, *Nieruchomości. Problematyka prawna*, M. Gdesz, S. Rudnicki, Warszawa 2013, https://sip.lex.pl/#/monograph/369302396/239497/bieniek-gerard-gdesz-miroslaw-rudnicki-stanislaw-nieruchomosci-problematyka-prawna?keyword=wyw%C5%82aszczenie&unitId=passage_278, (dostęp 20.12.2020 r.), LEX; T. Woś, *Pojęcie wywłaszczenia i jego ewolucja* [w:] *Wywłaszczanie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa 2011, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369242693/247966?keyword=wyw%C5%82aszczenie&tocHit=1&cm=SREST>, (dostęp 20.12.2020 r.), LEX.

⁴²⁰ W. Ramus, *Nowa regulacja prawna wywłaszczania nieruchomości*, *Palestra*, 29/12 (336), s. 55.

⁴²¹ Należy zaznaczyć, iż istnieje szereg tzw. specustaw wywłaszczeniowych.

uregulowano instytucji wywłaszczenia w cytowanym przepisie Konstytucji, uchwalenie i obowiązywanie ustawy dopuszczającej pozbawienie własności byłoby sprzeczne z art. 31 ust. 3 i art. 64 ust. 3 Konstytucji.

T. Woś, określając ogólną konstrukcję wywłaszczenia (na gruncie u.g.n.), zwraca uwagę na to, iż ingerencja w indywidualne prawa podmiotu może nastąpić tylko na rzecz ograniczonego kręgu podmiotów. Wywłaszczenie może nastąpić w drodze decyzji administracyjnej, za odszkodowaniem, w przypadku realizacji celu publicznego i tylko wówczas, gdy konkretna nieruchomość nie mogła zostać uprzednio nabyta w drodze umowy cywilnoprawnej⁴²².

Zgodnie z art. 112 ust. 1 u.g.n. przedmiotem wywłaszczenia mogą być nieruchomości położone na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele publiczne lub te nieruchomości, w stosunku do których wydana została decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Zgodnie z art. 113 ust. 1 u.g.n. wywłaszczenie nieruchomości może nastąpić tylko na rzecz Skarbu Państwa lub na rzecz jednostki samorządu terytorialnego. Wobec tego, nie będzie możliwe, aby przedsiębiorca przesyłowy, będący spółką prawa handlowego (lub osobą prowadzącą jednoosobową działalnością gospodarczą), zamierzający wybudować urządzenie przesyłowe, mógł wykorzystać do realizacji tego celu instytucję wywłaszczenia nieruchomości sensu *stricte*. Tym niemniej gmina, która (jako przedsiębiorca przesyłowy) realizuje jedno z zadań wynikających z art. 7 ust. 1 pkt. 3 u.s.g. może wykorzystać instytucję wywłaszczenia do realizacji tych celów. Całkowite pozbawienie praw do gruntu jest wykorzystywane w sytuacjach budowy większych obiektów budowlanych realizujących funkcje przesyłowe, np.: oczyszczalnie ścieków komunalnych⁴²³.

Ze stosowaniem instytucji wywłaszczenia nierozzerwalnie związana jest zasada proporcjonalności. Owa zasada wywodzona jest z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, który stanowi, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Trybunał Konstytucyjny wydał szereg orzeczeń, które odnosiły się do

⁴²² T. Woś, *Wywłaszczenie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa 2011.

⁴²³ Por. stany faktyczne w uzasadnieniu wyroków: NSA z 2.06.2016 r., I OSK 2128/14, LEX nr 2082515, wyrok WSA w Lublinie z 30.01.2020 r., II SA/Lu 448/19, LEX nr 3065568, wyrok WSA w Warszawie z 11.03.2009 r., I SA/Wa 1488/08, LEX nr 569919,

interpretacji przywołanej zasady⁴²⁴ a także w jednym ze swych wyroków TK stworzył figurę prawną tzw. testu proporcjonalności, który powinien być obecnie wykorzystywany przez organy stosujące prawo w zakresie wywłaszczenia⁴²⁵. Ów test proporcjonalności sprowadza się do udzielenia odpowiedzi na trzy pytania. Po pierwsze, czy dana norma prawna jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez ustawodawcę skutków. Po drugie, czy jest ona niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana. Po trzecie, czy jej efekty pozostają w proporcji do nałożonych przez nią na obywatela ciężarów lub ograniczeń.

W przypadku konieczności pozyskania tytułu prawnego do nieruchomości na potrzeby budowy urządzeń przesyłowych liniowych, z testu proporcjonalności wynika, że instytucja pełnego wywłaszczenia nie będzie miała zastosowania. Budowa przesyłowego urządzenia linowego w sposób oczywisty może i jest realizowana m. in. przy wykorzystaniu instytucji małego wywłaszczenia z art. 124 ust. 1 u.g.n. Podkreślić należy, że po instytucję wywłaszczenia można sięgać tylko wtedy, kiedy cel publiczny uzasadniający wywłaszczenie nie może być bez takiego wywłaszczenia osiągnięty⁴²⁶.

3. Pozyskanie praw do nieruchomości na podstawie art. 124 u.g.n.

W judykaturze i doktrynie nie ma sporu, co do tego, iż decyzja wydana w trybie art. 124 ust. 1 u.g.n. ingeruje w sferę prawa własności. Spór dotyczący tego, czy decyzja tworzy ograniczone prawo rzeczowe, czy też jedynie ogranicza korzystanie z nieruchomości na podstawie art. 140 k.c., próbuje rozstrzygnąć G. Matusik⁴²⁷. Skoro decyzja upoważnia przedsiębiorcę przesyłowego do ingerencji w nieruchomość, to należy stwierdzić, iż właściciel (a konkretnie przysługujące mu podmiotowe prawo własności) doznaje ograniczenia w zakresie wynikającym z tego aktu administracyjnego. Artykuł 112 ust. 2 u.g.n. stanowi, że wywłaszczenie nieruchomości polega na pozbawieniu albo ograniczeniu, w drodze decyzji, prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości. Decyzja wydawana w trybie art. 124 ust. 1 u.g.n. ma zatem cechy wywłaszczenia, o tyle o ile mówimy o ograniczeniu prawa własności, lecz z całą pewnością nie

⁴²⁴ Por. orzeczenie TK z 12.02.1991 r., K 6/90, OTK 1991, nr 1, poz. 1, LEX nr 25382, orzeczenie TK z 17.12.1991 r., U 2/91, OTK 1991, nr 1, poz. 10, LEX nr 25352; por. także opracowanie Biura Trybunału Konstytucyjnego, Zespół Orzecznictwa i Studiów pt. *Zasada proporcjonalności (w odniesieniu do prawa publicznego) w tezach Trybunału Konstytucyjnego*, czerwiec 2009, https://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/dokumenty/Zestawienie_tez_dotyczacych_zasady_proporcjonalnosci_w_zakresie_pawa_publicznego.pdf, (dostęp 31.12.2020 r.).

⁴²⁵ Wyrok TK z 13.03.2007 r., K 8/07, OTK-A 2007, nr 3, poz. 26, LEX nr 257767.

⁴²⁶ M. Zdyb [w:] *Prawo administracyjne materialne* (...) red. R. Hauser, s. 625.

⁴²⁷ G. Matusik, *Komentarz do art. 124 [w:] Ustawa (...)* red. S. Kalus, Warszawa 2012, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587397661/195101>, (dostęp 30.12.2020 r.), LEX.

jest wyłączeniem sensu *stricte*. W doktrynie i judykaturze przyjmuje się pogląd o *quasi* – wyłączeniowym, czy też o szczególnym charakterze decyzji ograniczającej prawo własności⁴²⁸. Wyrażany jest także pogląd o cywilnych skutkach takiej decyzji, porównując ją z cechami, którymi charakteryzuje się służebność przesyłu⁴²⁹. M. Wolanin opowiada się za zakwalifikowaniem decyzji ograniczającej własność, jako szczególnego rodzaju wyłączenia⁴³⁰. Za szczególnym rodzajem wyłączenia opowiada się także judykatura⁴³¹. Takie rozumienie tej instytucji podzielam.

W ocenie judykatury i przedstawicieli doktryny, ograniczenia dotyczące właściciela nieruchomości, wynikające z decyzji podjętej na podstawie art. 124 ust. 1 u.g.n., odpowiadają w swej istocie służebności gruntowej. Taki pogląd wyrażony został przez NSA w uzasadnieniu wyroku z dnia 6.07.2016 r.⁴³² Podobnie, G. Bieniek stoi na stanowisku, że „uzasadnionym jest traktowanie ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości przez właściciela lub użytkownika wieczystego wynikających ze zezwolenia, o którym mowa w art. 124 ust. 1 (u.g.n. – przyp. M.P.) w kategoriach ograniczonego prawa rzeczowego”⁴³³.

3.1. Strony postępowania

Zgodnie z art. 28 k.p.a. stroną postępowania jest każdy czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Na wstępie należy poczynić uwagę polegającą na tym, że skoro interes prawny w danej sprawie musi opierać się na konkretnym przepisie prawa materialnego, to nie może być jakiegokolwiek sporu, co do uznania za stronę postępowania administracyjnego prowadzonego w trybie art. 124 ust. 1 u.g.n. właściciela nieruchomości oraz wnioskodawcy (podmiotowi występującemu o wydanie decyzji), którym nie zawsze musi być przedsiębiorca

⁴²⁸ Tak: wyrok NSA z 21.02.2006 r., I OSK 500/05, LEX nr 297233; o szczególnym przypadku wyłączenia piszą: A. Łukaszewska, *Komentarz do art. 124 [w:] Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, wyd. III, Warszawa 2003, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587544240/400459/krassowska-malgorzata-lukaszewska-anna-szachulowicz-jan-gospodarka-nieruchomosciami-komentarz-wyd...?cm=URELATIONS>, (dostęp: 20.11.2020 r.), LEX; E. Mzyk, *Komentarz do art. 124 [w:] Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, wyd. IV, red. G. Bieniek, Warszawa 2010, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587534608/341435/bieniek-gerard-red-ustawa-o-gospodarce-nieruchomosciami-komentarz-wyd-iv?cm=URELATIONS>, (dostęp 20.11.2020 r.), LEX; G. Matusik, *Komentarz do art. 124 [w:] Ustawa (...) red. S. Kalus*, Warszawa 2012, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587397661/195101/kalus-stanislaw-red-ustawa-o-gospodarce-nieruchomosciami-komentarz?cm=URELATIONS>, (dostęp 20.11.2020 r.), LEX.

⁴²⁹ K. Barańska, *Ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości – treść, zakres i charakter prawny zezwolenia*, *Studia Prawnicze i Administracyjne* 18 (4) 2016, s. 8.

⁴³⁰ M. Wolanin, [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 929.

⁴³¹ Por. wyrok SN z 9.03.2007 r., II CSK 457/06, LEX nr 339717, wyrok SN z 21.02.2009 r., II CSK 394/08, LEX nr 491553, wyrok NSA z 27.10.2017 r., I OSK 3158/15, LEX nr 2406302, wyrok NSA z 12.07.2019 r., I OSK 2338/17, LEX nr 2703641.

⁴³² I OSK 2872/15, LEX nr 2100674.

⁴³³ G. Bieniek, Glosa do uchwały SN z dnia 17 stycznia 2003 r., III CZP 79/02, Rejent 2003, nr 3, s. 122.

przesyłowy⁴³⁴. Wszczęcie postępowania administracyjnego nastąpi z momentem złożenia wniosku o wydanie decyzji z art. 124 ust. 1 u.g.n. W doktrynie wskazuje się na konieczność dokonywania przez organ oceny stanu faktycznego sprawy w ujęciu funkcjonalnym⁴³⁵. W doktrynie zauważa się, że żądanie nie pochodzące od strony postępowania, winno prowadzić do wydania przez organ postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania⁴³⁶. W sprawach wydania decyzji z art. 124 ust. 1 u.g.n. sama czynność złożenie wniosku niezależnie od charakteru podmiotu, który go złoży, winna skutkować rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej – poprzez wydanie zezwolenia lub decyzję odmowną.

W literaturze przyjmuje się, że interes prawny strony postępowania powinien być osobisty, własny, indywidualny, konkretny i aktualny⁴³⁷ oraz oparty na normie prawa materialnego. W judykaturze wyrażane jest zapatrywanie, że ocena zakresu oddziaływania obiektu powinna dotyczyć nie tylko względów techniczno-budowlanych, ale również, czy przyszła inwestycja nie wprowadzi ograniczeń w zagospodarowaniu nieruchomości sąsiedniej na podstawie innych przepisów, a także, czy nie utrudni dotychczasowego korzystania z tych nieruchomości⁴³⁸.

Z rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 26 kwietnia 2013 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać sieci gazowe i ich usytuowanie⁴³⁹ (zwanego dalej w tym podrozdziale „rozporządzeniem”), wynikają szerokości stref kontrolowanych. Jest to obszar wyznaczony po obu stronach osi gazociągu, którego linia środkowa pokrywa się z osią gazociągu, w którym przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się transportem gazu ziemnego podejmuje czynności w celu zapobieżenia działalności mogącej mieć negatywny wpływ na trwałość i prawidłowe użytkowanie gazociągu. Jak wskazuje się w § 10 ust 1 rozporządzenia, w strefach kontrolowanych nie należy wznosić obiektów budowlanych, urządzać stałych

⁴³⁴ Stanowi o tym wprost treść art. 124 ust. 4 u.g.n. – odsyłając do „osoby” lub „jednostki”. Wobec tego, może być to osoba fizyczna nieprowadząca działalności gospodarczej lub osobowa bądź kapitałowa spółka prawa handlowego, spółdzielnia czy np. gmina lub powiat; A. Łukaszewska, *Komentarz do art. 124 [w:] Gospodarka nieruchomościami. Komentarz, wyd. III red. J. Szachulowicz, Warszawa 2003*, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587544240/400459/krassowska-malgorzata-lukaszewska-anna-szachulowicz-jan-gospodarka-nieruchomosciami-komentarz-wyd...?cm=URELATIONS>, (dostęp 22.12.2020 r.), LEX. Autorka zwraca uwagę, iż „podmiotami uprawnionymi do uzyskania zezwolenia zatem będą, oprócz jednostek samorządu terytorialnego, także bezpośrednio zakłady i przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, których celem jest bieżące zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług publicznych”.

⁴³⁵ M. Wolanin [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, wydanie 4, Warszawa 2015, s. 765.

⁴³⁶ P. Gołaszewski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, R. Hauser (red), wyd. 5, Warszawa 2018, s. 254.

⁴³⁷ P. Gołaszewski [w:] *Kodeks (...)*, s. 247.

⁴³⁸ Por. wyrok NSA z 18.04.2019 r., II OSK 1509/17, LEX nr 2665547, wyrok NSA z 14.02.2019 r., II OSK 756/17, LEX nr 2653481, wyrok NSA z 16.01.2019 r., II OSK 848/18, LEX nr 2631981.

⁴³⁹ Dz.U. z 2013 r. poz. 640.

składów i magazynów oraz podejmować działań mogących spowodować uszkodzenia gazociągu podczas jego użytkowania. W § 10 ust. 4 rozporządzenia określa zaś, że w strefach kontrolowanych nie mogą rosnąć drzewa w odległości mniejszej niż 2,0 m od gazociągów o średnicy do DN 300 włącznie i 3,0 m od gazociągów o średnicy większej niż DN 300, licząc od osi gazociągu do pni drzew. Wszelkie prace w strefach kontrolowanych mogą być prowadzone tylko po wcześniejszym uzgodnieniu sposobu ich wykonania z właściwym operatorem sieci gazowej. Szerokości stref kontrolowanych w zależności od średnicy sieci określone są w § 10 ust. 6 rozporządzenia oraz w załącznikach do tego aktu wykonawczego.

W związku z powyższym godzi się zauważyć, że w przypadku pozyskania tytułu prawnego do nieruchomości na potrzeby realizacji inwestycji, której przedmiotem będzie budowa gazociągu, strefa kontrolowana może rozciągać się także na inne nieruchomości nieobjęte żądaniem Wnioskodawcy. Czy wobec tego krąg stron postępowania będzie obejmował także właścicieli nieruchomości, które objęte będą oddziaływaniem strefy kontrolowanej? W mojej ocenie na podstawie powyższego przykładu, można przedstawić następującą koncepcję rozwiązującą ten problem.

Można postawić tezę, że stroną postępowania w przedmiocie wydania decyzji z art. 124 ust. 1 u.g.n. będą tylko te podmioty, w stosunku do nieruchomości których ta decyzja będzie mogła zostać w przyszłości wykonana. Stronami postępowania winny być te podmioty, których dotknie prawny skutek decyzji w postaci umożliwienia wnioskodawcy założenia i przeprowadzenia na nieruchomości urządzeń, o których mowa w art. 124 ust. 1 u.g.n. Praktycznie rzecz ujmując, stronami postępowania będą te podmioty, które zostaną wskazane przez przedsiębiorcę przesyłowego we wniosku o wydanie decyzji. To wnioskodawca wskazuje przecież, jakie nieruchomości zostaną objęte bezpośrednim ograniczeniem.

Właściciel nieruchomości sąsiednich, którego prawo własności nie jest bezpośrednio objęte oddziaływaniem decyzji wydanej na podstawie decyzji z art. 124 ust. 1 u.g.n. nie powinien być uznany za stronę postępowania, gdyż w takim wypadku można mówić jedynie o posiadanym przez niego interesie faktycznym. W wyroku z dnia 6.06.2017 r. NSA stwierdził, że ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości jest ingerencją w prawo własności lub prawo wieczystego użytkowania, zatem podmioty legitymujące się tym prawem mają status strony w postępowaniu o ograniczenie, dotyczy ono bowiem ich interesu prawnego,

wyprowadzonego z tytułu prawnorzeczowego służącego do nieruchomości. Sąd wiązał więc status strony postępowania z ingerencją w prawo własności⁴⁴⁰.

W omawianym przykładzie, właściciel nieruchomości sąsiedniej objętej faktyczną możliwością oddziaływania urządzenia na jego nieruchomość może być uznany za stronę postępowania administracyjnego zmierzającego do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę lub postępowania prowadzonego w trybie zgłoszenia⁴⁴¹. Ewentualne następce oddziaływanie wzniesionego urządzenia czy ograniczenia temu towarzyszące, mogą być także przedmiotem odrębnych roszczeń cywilnoprawnych⁴⁴².

3.2. Przesłanki wydania decyzji na podstawie art. 124 ust. 1 u.g.n.

Kluczową przesłanką wydania decyzji jest fakt istnienia w obrocie prawnym decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego lub aktu prawa miejscowego w postaci miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który przewiduje budowę określonego urządzenia przesyłowego. Bez spełnienia jednej z powyższych przesłanek nie ma potrzeby dokonywania przez organ oceny ostatniej z przesłanek, czyli – przesłanki przeprowadzenia negocjacji z właścicielem gruntu przez wnioskodawcę. Wobec powyższego kolejność wymienionych w art. 124 ust. 1 u.g.n. przesłanek powinna być *de lege ferenda*, określona w sposób odwrotny.

3.2.1. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

Problematyka treści miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, zwanych dalej m.p.z.p. lub planami miejscowymi zostanie omówiona w zakresie, który będzie dotyczył pozyskiwania tytułu prawnego do budowy urządzeń przesyłowych⁴⁴³. W tych ramach, spróbuję odnaleźć odpowiedź na pytanie, w jaki sposób przedstawia się w planach miejscowych przebieg i linie rozgraniczające terenów, przez które przebiegać mają poszczególne urządzenia przesyłowe. Na wstępie wypada zauważyć, że uchwała w sprawie planu miejscowego może ograniczać prawo własności nieruchomości, co wynika art. 6 ust. 1 u.p.z.p.

Zgodnie z treścią art. 1 ust. 2 pkt. 10 u.p.z.p. w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza potrzeby w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej, w szczególności sieci szerokopasmowych. Pod pojęciem infrastruktury

⁴⁴⁰ I OSK 2354/15, LEX nr 2468901.

⁴⁴¹ Por. art. 28 ust. 2 u.p.b.

⁴⁴² Por. wyrok WSA we Wrocławiu z 17.05.2018 r., II SA/Wr 152/18, LEX nr 2503220, gdzie WSA uznał, że budowa fragmentu sieci kanalizacyjnej nawet dla potrzeb jednego właściciela, stanowi realizację celu publicznego, oraz wyrok NSA z 29.10.2013 r., II OSK 1280/13, LEX nr 1393788, gdzie NSA uznał, że bezzasadne jest twierdzenie, że rozbudowa nitki miejskiej sieci wodno-kanalizacyjnej, mająca na celu doprowadzenie wody choćby do jednego budynku, nie jest inwestycją publiczną.

⁴⁴³ Na potrzeby niniejszego podrozdziału, pod pojęciem infrastruktury technicznej będę rozumiał także urządzenia przesyłowe, o których mowa w art. 49 k.c.

technicznej należy rozumieć urządzenia, o których mowa w art. 49 k.c., chociaż u.p.z.p. nie definiuje tego pojęcia.

Zgodnie z art. 14 u.p.z.p. w celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W planie miejscowym określa się obowiązkowo elementy określone w art. 15 ust. 2 w pkt. od 1 do 12 u.p.z.p.

Jedną z podstawowych i obowiązkowych kwestii, które muszą zostać rozstrzygnięte w planie, jest określenie w oparciu art. 15 ust. 2 pkt. 1 u.p.z.p. przeznaczenia terenów oraz wyznaczenie linii rozgraniczających tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. W art. 15 ust. 2 pkt. 10 u.p.z.p. stawi się zaś o obligatoryjnym określeniu w planie miejscowym zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. W stosunku do urządzeń przesyłowych, w planie miejscowym, na podstawie art. 15 ust. 3 pkt. 2 określa się także w zależności od potrzeb granice obszarów infrastruktury technicznej. Z uwagi na fakt, że realizacja infrastruktury przesyłowej stanowić może realizację celu publicznego⁴⁴⁴, to na podstawie art. 15 ust. 3 pkt. 4a i 4b u.p.z.p. konieczne będzie określenie granic terenów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego.

Wypada dostrzec, że szczególnym rodzajem inwestycji są te dotyczące budowy urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW⁴⁴⁵. W stosunku do tego rodzaju inwestycji wolą ustawodawcy jest, aby były one realizowane przede wszystkim na podstawie ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego⁴⁴⁶.

Koniunkcja użyta w art. 15 ust. 2 pkt. 10 u.p.z.p. może mylnie oznaczać, że plan miejscowy nie może przewidywać przyszłej budowy infrastruktury technicznej w oderwaniu od budowy systemu komunikacji. Potwierdzać to może niejako także treść § 4 ust. 9 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego⁴⁴⁷, który stanowi, że

⁴⁴⁴ W mojej ocenie nie będzie stanowić realizacji celu publicznego budowa indywidualnego przyłącza przesyłowego na wyłączne cele odbiorcy (np. dom jednorodzinny). Gdyby odbiorcą był podmiot zapewniający dostęp do mediów dla dużej grupy osób (np. budynek wielorodzinny), wtedy budowa przyłącza mogłaby nosić znamiona realizacji inwestycji celu publicznego.

⁴⁴⁵ Por. art. 10 ust. 2 a u.p.z.p.

⁴⁴⁶ Por. wyrok WSA w Poznaniu z 18.08.2021 r., II SA/Po 672/20, LEX nr 3215561, wyrok WSA w Bydgoszczy z 17.08.2021 r., II SA/Bd 392/21, LEX nr 3229301, wyrok WSA w Szczecinie z 16.06.2021 r., II SA/Sz 42/21, LEX nr 3191029, wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 12.05.2021 r., II SA/Go 277/21, LEX nr 3188293.

⁴⁴⁷ Dz. U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587.

ustalenia dotyczące zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej powinny zawierać określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacją ulic i innych szlaków komunikacyjnych oraz określenie warunków powiązań układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej z układem zewnętrznym.

Tym niemniej, art. 15 ust. 2 pkt. 10 u.p.z.p. należy odczytywać w ten sposób, że plan powinien określać odrębnie: zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji oraz odrębnie zasady modernizacji, rozbudowy i budowy infrastruktury technicznej. W praktyce te dwa elementy mogą na siebie się nakładać (np. budowa urządzenia w pasie przyszłej drogi publicznej). Zakładanie w planie zagospodarowania przestrzennego, że dane urządzenie przesyłowe przebiegać ma przez nieruchomość prywatną, będzie należało obecnie do sytuacji wyjątkowych. Co do zasady sieci instalowane pod ziemią powinno się projektować w pasach drogowych, tak aby maksymalnie, w jak najmniejszym stopniu, dążyć do obciążania w przyszłości nieruchomości prywatnych, przy jednoczesnym zapewnieniu dostępu podmiotowi zobowiązanemu do ich eksploatacji.

Skoro plan miejscowy stanowi podstawę do wydania pozwolenia na budowę, to musi być zapisany tak, aby odczytanie jego ustaleń było jasne dla wydającego to pozwolenie. W wyroku WSA w Opolu z dnia 18.06.2019 r., Sąd stwierdził, że samo wskazanie, że dopuszcza się budowę, przebudowę i modernizację sieci uzbrojenia terenu, bez jednoznacznego określenia ich lokalizacji na rysunku planu i bez wyznaczenia pasów technologicznych ich szerokości oraz sposobu ich pomiaru, jest daleko niewystarczające⁴⁴⁸. Wadliwy będzie również taki zapis planu, który będzie powodował konieczność dostosowania się inwestorów do warunków przewidzianych przez dysponentów sieci infrastruktury technicznej na uzyskanie dostępu do tych sieci lub ich przebudowę⁴⁴⁹. W zależności od stanu faktycznego ustalenia planu mogą przewidywać lokalizację urządzenia przesyłowego poprzez wyznaczenie linii rozgraniczających tereny, jeżeli sieć będzie np. przebiegać w pasie drogi publicznej. Jeżeli planowane urządzenie przesyłowe ma docelowo przebiegać przez nieruchomość o innym przeznaczeniu, to w mojej ocenie należy zgodnie z treścią art. 15 ust. 3 pkt. 2 i pkt. 4a. u.p.z.p.

⁴⁴⁸ II SA/Op 171/19, LEX nr 2686985.

⁴⁴⁹ Por. wyrok WSA w Olsztynie z 12.02.2015 r., II SA/OI 1/15, LEX nr 1649904, rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z 4.04.2014 r., LEX-I.4131.25.2014.MZ1, Mazow 2014, nr 3566, por. także A. Plucińska-Filipowicz, A. Kosicki, *Komentarz do art. 15 [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz aktualizowany*, red. M. Wierzbowski, LEX/el. 2019, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587754881/599292/plucinska-filipowicz-alicja-red-wierzbowski-marek-red-ustawa-o-planowaniu-i-zagospodarowaniu...?cm=URELATIONS>, (dostęp 30.09.2021r.), LEX.

określić w planie, granice obszarów infrastruktury technicznej i granice terenów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym – o tyle o ile organ planistyczny stwierdzi taką potrzebę. Obligatoryjnie nie musi tego uczynić.

W tej materii dość interesujące jest uzasadnienie wyroku NSA z dnia z 8.03.2017 r., który rozpoznając skargę kasacyjną w przedmiocie ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości wyraził dość kontrowersyjny pogląd, że problem, czy wskazania planu zawierają jedynie orientacyjny przebieg linii energetycznej, czy też jej konkretną lokalizację jest bez znaczenia, gdyż istotne jest to, ażeby miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego dopuszczał możliwość realizacji inwestycji celu publicznego⁴⁵⁰. W mojej ocenie orientacyjny przebieg urządzenia przesyłowego jest na tyle istotny, że w ramach późniejszego postępowania prowadzonego na podstawie art. 124 ust. 1 u.g.n. wnioskodawca jest ograniczony właśnie tym orientacyjnie ustalonym przebiegiem, który w istocie stanowi przecież konkretną lokalizację. Z jakiegoś przecież powodu organ planistyczny w takim a nie w innym miejscu musi zaplanować budowę urządzenia przesyłowego i określić

3.2.2. Decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego

Zgodnie z art. 4 ust. 1 u.p.z.p. ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Co istotne, ustawodawca wprowadził definicję legalną pojęcia inwestycji celu publicznego na potrzeby stosowania tej ustawy. Zgodnie z art. 2 ust. 5 u.p.z.p. – należy przez to rozumieć działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), a także krajowym (obejmującym również inwestycje międzynarodowe i ponadregionalne) oraz metropolitalnym (obejmującym obszar metropolitalny) bez względu na status podmiotu podejmującego te działania oraz źródła ich finansowania, stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 u.g.n.

Istotnym z punktu widzenia określenia podmiotu mogącego zainicjować postępowania z art. 124 ust. 1 u.g.n. jest fakt, iż uznanie inwestycji za inwestycję celu publicznego jest irrelevantne z punktu widzenia statusu podmiotu, które zamierza być investorem. Jak zauważa A. Despot-Mładanowicz, pojęcie inwestycji celu publicznego zostało oparte na kryterium przedmiotowym, nie zaś podmiotowym czy funkcjonalnym⁴⁵¹. Zasadniczo można przyjąć, że

⁴⁵⁰ I OSK 1337/15, LEX nr 2338898.

⁴⁵¹ A. Despot-Mładanowicz, *Komentarz do art. 50 [w:] Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz aktualizowany*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Gdańsk 2019, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587754945/584766>, (dostęp: 30.12.2020 r.), LEX.

w przypadku zamiaru budowy nowych urządzeń przesyłowych, których budowa nie jest ujęta w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, inwestor (wnioskodawca) będzie zobligowany do uzyskania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Zgodnie bowiem z art. 50 ust. 2a u.p.z.p. w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, budowa sieci, o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 19a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (...) wymaga uzyskania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Wymogi wniosku o wydanie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, opisuje art. 52 u.p.z.p., zaś organy właściwe do załatwienia sprawy określone są w art. 51 u.p.z.p.

W świetle unormowania wynikającego z art. 56 u.p.z.p. nie można odmówić ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, jeżeli zamierzenie inwestycyjne jest zgodne z przepisami odrębnymi. Regulacja art. 1 ust. 2 [u.p.z.p. – przyp. M.P.] nie może stanowić wyłącznej podstawy odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego. Powołując się na A. Fogel warto dodać, że art. 56 u.p.z.p. nie zwalnia od zastosowania art. 1 ust. 2 u.p.z.p. Organ powinien uwzględnić przy wydaniu decyzji lokalizacyjnej wymogi ładu przestrzennego, walorów krajobrazowych i wymagań ochrony środowiska, przy czym zdaniem ww. autorki ewentualnie zaistniała niezgodność nie może być wyłączną przesłanką odmowy wydania decyzji⁴⁵².

Na podstawie art. 52 ust. 3 u.p.z.p. nie można uzależnić wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego od zobowiązania się wnioskodawcy do spełnienia nieprzewidzianych odrębnymi przepisami świadczeń lub warunków. W świetle ww. unormowania organy administracji nie mają uprawnień do poszerzania ograniczeń wnioskodawcy bez wyraźnej podstawy prawnej. Niebagatelne znaczenie treści wniosku inicjującego postępowanie prowadzi do konkluzji, że organ może prowadzić postępowanie wyjaśniające w sposób ograniczony⁴⁵³. Ograniczoność tego postępowania może sprowadzić się jednak do ustalenia czy w sprawie istnieje wymóg uprzedniego uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach⁴⁵⁴.

⁴⁵² A. Fogel, [w:] *Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, red. W. Federczyk, A. Kosieradzka-Federczyk, Warszawa 2015, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369368528/273173> (dostęp: 30.09.2021 r.), LEX.

⁴⁵³ Por. wyrok WSA w Gdańsku z 11.03.2020 r., II SA/Gd 615/19, LEX nr 2861039, wyrok WSA w Krakowie z 8.11.2016 r., II SA/Kr 694/16, LEX nr 2162407; por. także R. Robaszewska, *Decyzja o warunkach zabudowy*, Warszawa 2014, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369306126/278463>, (dostęp 30.09.2021 r.), LEX.

⁴⁵⁴ Por. wyrok WSA we Wrocławiu z 23.11.2011 r., II SA/Wr 603/11, LEX nr 1133650.

Wypada zastanowić się, w jaki sposób powinien zachować się organ prowadzący postępowanie z art. 124 ust. 1 u.g.n., w sytuacji w której dostrzeże, że pomimo istnienia w obrocie prawnym decyzji lokalizacyjnej – ta nie dotyczy realizacji przedsięwzięcia, które może być uznane za cel publiczny⁴⁵⁵. W takiej sytuacji możliwe będzie wyeliminowanie takiej decyzji z obrotu prawnego poprzez stwierdzenie jej nieważności w trybie . Trzeba mieć na uwadze, że zgodnie z art. 53 ust. 7 u.p.z.p. nie stwierdza się nieważności decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło 12 miesięcy. Rozwiązanie to ma na celu wzmocnienie pewności obrotu prawnego w związku z inwestycjami służącym realizacji celów publicznych. Paradoksalnie, niewłaściwa ocena stanu faktycznego przez organ w przypadku zamierzeń dotyczących urządzeń przesyłowych (sieci/przyłączy) może stanowić o tym, że inwestycja, która nie nosi znamion realizacji celu publicznego nie jest, zostanie zrealizowana tak jakby nią była.

3.2.3. Rokowania z właścicielem nieruchomości

W przypadku, w którym budowa urządzenia przesyłowego przewidziana jest w m.p.z.p. bądź w zakresie planowanej inwestycji wydana została decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego, warunkiem *sine qua non* wydania decyzji ograniczającej własność w trybie art. 124 ust. 1 u.g.n. jest wykazanie przez wnioskodawcę, że przeprowadził z właścicielem nieruchomości rokowania dotyczące nabycia tytułu prawnego do nieruchomości.

Zgodnie z art. 124 ust. 3.u.g.n. udzielenie zezwolenia, o którym mowa w ust. 1 (u.g.n. – przyp. M.P), powinno być poprzedzone rokowaniami z właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości o uzyskanie zgody na wykonanie prac, o których mowa w ust. 1. Rokowania przeprowadza osoba lub jednostka organizacyjna zamierzająca wystąpić z wnioskiem o zezwolenie. Do wniosku należy dołączyć dokumenty z przeprowadzonych rokowań. Jak określił NSA, w wyroku z dnia 27.11.2017 r.⁴⁵⁶, „rokowania polegają na tym, że strony przedstawiają własne stanowiska w sprawie zgodnie z własną wiedzą i wolą. Rokowania nie oznaczają konieczności osiągnięcia zgodnego stanowiska. Wystarczy wzajemne poinformowanie się obu stron o swoich postanowieniach i możliwym zakresie wzajemnych ustępstw, celem zawarcia umowy lub innego satysfakcjonującego obie strony

⁴⁵⁵ Przykładem takiej sytuacji może być chęć realizacji przez odbiorcę indywidualnego przyłącza (o długości przekraczającej standardowe przyłącza przesyłowe, które w normalnych warunkach nie może być wykonane przez przedsiębiorstwo przesyłowe.

⁴⁵⁶ I OSK 970/17, LEX nr 2464460.

rozwiązania zasad korzystania z danej nieruchomości”. Generalnie przyjmuje się, że rokowania te mają charakter analogiczny do rokowań prowadzonych przy wywłaszczeniu⁴⁵⁷. .

Instytucja rokowań znajduje swoje umocowanie w prawie cywilnym⁴⁵⁸. Zgodnie z ideą instytucji rokowań, końcowym ich efektem winno być zawarcie umowy pomiędzy rokującymi stronami. Po to prowadzi się rokowania, aby osiągnąć konkretny skutek w postaci zawiązania jakiegoś zobowiązania. Przepisy Tytułu IV, Działu II k.c. odnoszą się do zawarcia umowy. Szczególną uwagę należy poświęcić przepisowi art. 72 k.c., który stanowi, w § 1, że jeżeli strony prowadzą negocjacje w celu zawarcia oznaczonej umowy, umowa zostaje zawarta, gdy strony dojdą do porozumienia co do wszystkich jej postanowień, które były przedmiotem negocjacji. Termin „negocjacje” zamiast „rokowania” wprowadzony został przez ustawę z dnia 14 lutego 2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw⁴⁵⁹. Jak podkreśla P. Machnikowski nie ma definicji pojęcia negocjacji w przepisach prawnych⁴⁶⁰. Autor ten trafnie odróżnia złożenie oferty od negocjacji, gdzie przy ofercie mamy do czynienia ze sformalizowanym co do przedmiotu oświadczeniem drugiej strony. Zaś w przypadku negocjacji mogą być one zapoczątkowane luźną propozycją, niemającą charakteru oświadczenia woli⁴⁶¹.

Przenosząc powyższe na grunt rokowań, o których mowa w art. 124 ust. 3 u.g.n., należy zaakcentować, że możliwa jest sytuacja, w której strony dojdą do porozumienia w przedmiocie zasad na jakich urządzenie przesyłowe mogłoby zostać umieszczone na gruncie właściciela. Z punktu widzenia przedsiębiorcy przesyłowego (wnioskodawcy) należy zwrócić uwagę na fakt, że art. 124 ust. 3 u.g.n. zakłada, iż do wniosku o wydanie decyzji należy dołączyć dokumenty z przeprowadzonych rokowań. Niewątpliwie fakt, prowadzenia negocjacji winien być skrzętnie dokumentowany przez zainteresowaną stronę, albowiem uchybienia w tym zakresie mogą prowadzić do wydania decyzji odmownej, a w najgorszym wypadku do jej uchylenia przez sąd administracyjny⁴⁶². Z drugiej strony, mając na względzie realizację zasady proporcjonalności, starosta może dojść do wniosku, że z przedłożonych dokumentów wyłania się obraz możliwości pozyskania tytułu prawnego do nieruchomości bez potrzeby ograniczenia własności nieruchomości na mocy decyzji.

⁴⁵⁷ Wyrok NSA z 2.08.2018 r., I OSK 2340/16, LEX nr 2558838.

⁴⁵⁸ Wyrok NSA z 15.05.2018 r., I OSK 2866/17, LEX nr 2501019.

⁴⁵⁹ Dz. U. z 2003r. Nr 49, poz. 408.

⁴⁶⁰ P. Machnikowski [w:] *System Prawa Prywatnego*, T. 2, red. Radwański, wyd. 3, 2019 s. 453.

⁴⁶¹ Op. cit. s. 454

⁴⁶² Wyrok WSA w Lublinie z 15.05.2018 r., II SA/Lu 143/18, LEX nr 2531774.

Należy jednakże mieć na uwadze, iż rokowania mogą mieć charakter pozorny, co powinno skutkować wydaniem przez organ decyzji odmownej, w przypadku ustalenia takiego stanu rzeczy. W kwestii pozorności rokowań wypowiedziały się wielokrotnie sądy administracyjne. Na uwagę zasługuje teza wyroku NSA z dnia 21 listopada 2017r.⁴⁶³, w którym sąd stwierdził, że „wada w postaci pozorności rokowań występuje wtedy, gdy np.: są one obiektywnie prowadzone przez inicjatora w złej wierze, nakreślone przez podmiot przeprowadzający rokowania terminy nie mogą być uznane za rozsądne dla racjonalnego rozważenia propozycji, pisma związane z rokowaniami nie były doręczane na właściwy adres lub do właściwych osób, podmiot prowadzący rokowania świadomie wprowadza w błąd właścicieli lub użytkowników wieczystych danej nieruchomości, przedkładane propozycje przez podmiot przeprowadzający rokowania są obiektywnie niemożliwe do przyjęcia lub tego rodzaju, że mają w oczywistym zamierzeniu doprowadzić do ich odrzucenia, a także gdy podmiot prowadzący rokowania zbywa milczeniem terminowe, konkretne i obiektywnie rozsądne propozycje podmiotów, z którymi przeprowadza rokowania”.

Z przeprowadzonej analizy orzeczeń judykatury spraw zawisłych na kanwie zastosowania przepisu art. 124 ust. 3 u.g.n. wynika, że rolą organów jest wyłącznie zbadanie faktu, czy rokowania się odbyły oraz czy na ich podstawie strony zawarły umowę, czy też do porozumienia pomiędzy stronami nie doszło⁴⁶⁴. Jest to ocena błędna, jeżeli przyjmiemy ze wszech miar słuszne założenie, że celem ustanowionego w przepisie art. 124 ust. 3 u.g.n. obowiązku przeprowadzenia rokowań jest umożliwienie ugodowego załatwienia sprawy między wnioskodawcą a właścicielem gruntu, a nie prowadzenie rokowań dla samego ich prowadzenia. Celem też jest ułatwienie podjęcia przez starostę decyzji, czy udzielić zezwolenia na rzecz wnioskodawcy.

Jeżeli art. 124 ust. 3 u.g.n. nie wprowadza żadnych szczegółowych wymogów ani reguł, co do formy i treści rokowań, to można wyprowadzić z tego wniosek, że o formie i charakterze rokowań decyduje sam zainteresowany uzyskaniem decyzji. Rolą organu winno być przeanalizowanie treści i ocena dokumentów z rokowań z punktu widzenia możliwej pozorności rokowań. W przeciwnym wypadku moglibyśmy przyjąć, że za spełnioną przesłankę przeprowadzenia rokowań uznamy sytuację, w której przedsiębiorca przesyłowy zaproponuje

⁴⁶³ I OSK 1109/17, LEX nr 2455190.

⁴⁶⁴Wyrok WSA w Białymstoku z 4.03.2021 r., II SA/Bk 36/21, LEX nr 3164034, wyrok NSA z 2.03.2021 r., I OSK 2680/20, LEX nr 3153038, wyrok WSA w Łodzi z 14.02.2018 r., II SA/Łd 37/18, LEX nr 2449505, wyrok WSA w Łodzi z 6.02.2018 r., II SA/Łd 957/17, LEX nr 2462899, wyrok NSA z 17.11.2017 r., I OSK 209/16, LEX nr 2464469.

właścicielowi nieruchomości kwotę 1 zł za zajęcie jego nieruchomości na czas budowy sieci przesyłowej, a właściciel gruntu ofertę taką odrzuci. Z formalnego punktu widzenia można byłoby stwierdzić, że strony rokowania przeprowadziły i zakończyły się dojściem do porozumienia. Poddaję jednak pod wątpliwość, czy taka sytuacja uzasadni przesłankę wydania decyzji w trybie art. 124 ust. 1 u.g.n. Właściwe zabezpieczenie interesu właściciela nieruchomości nakazywałoby dokonywanie przez organy administracji publicznej celowościowej wykładni przepisu art. 124 ust.3 u.g.n. w zakresie, w jakim odnosi się do pozorności rokowań.

Istotnym jest także, aby rokowania były prowadzone przez osoby do tego uprawnione. W ocenie NSA wyrażonej w wyroku z dnia 2.07.2020 r.⁴⁶⁵ wszelkie oświadczenia ustne czy pisemne składane przez podmiot, który do tego nie miał legitymacji prawnej, nie mogą być traktowane jako nawiązanie rokowań – czyli *de facto* stanowią negatywną przesłankę wydania decyzji.

Wypada także spróbować rozstrzygnąć, na jaki adres powinna zostać złożona oferta rozpoczynająca rokowania. W mojej ocenie winien być to adres uwidoczniiony w ewidencji gruntów i budynków⁴⁶⁶. Takie działanie byłoby to uzasadnione potrzebą domniemania, że adres w ewidencji jest adresem do doręczeń. W przeciwnym razie poszukiwania aktualnego adresu właściciela mogą trwać latami, co wypaczy w mojej ocenie idee zajęcia nieruchomości na potrzeby budowy urządzeń. W przypadku współwłaścicieli, ofertę należy złożyć wszystkim współwłaścicielom, mając na uwadze treść przepisu art. 199 k.c., który stanowi, że do rozporządzania rzeczą wspólną oraz do innych czynności, które przekraczają zakres zwykłego zarządu, potrzebna jest zgoda wszystkich współwłaścicieli⁴⁶⁷. Złożenie oferty na adres ujawniony w ewidencji ma o tyle istotne znaczenie, że pozwala na przyjęcie, iż adres właściciela nieruchomości będzie właściwym do skierowania oferty i rozpoczęcia rokowań. Z drugiej strony można zauważyć, że skoro przedsiębiorcy przesyłowemu zależy na pozyskaniu tytułu prawnego do nieruchomości, to powinien on wszelkimi sposobami dotrzeć do właściciela nieruchomości. Takim sposobem może być poszukiwanie adresu w księdze wieczystej

⁴⁶⁵ I OSK 13/20, LEX nr 3050583.

⁴⁶⁶ § 10 ust. 1 pkt. 2 Rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz.393) stanowi, że ewidencja obejmuje dane dotyczące właścicieli nieruchomości oraz przysługujących im wielkości udziałów w prawie własności, a także daty określające nabycie oraz utratę tego prawa.

⁴⁶⁷ Nie budzi wątpliwości, że zgoda trwale obciążenie nieruchomości zawsze będzie czynnością przekraczającą zakres zwykłego zarządu rzeczą. Por. wyrok NSA z 3.04.2019 r., II OSK 1075/18, LEX nr 2656539 oraz wyrok NSA z 19.10.2018 r., II OSK 2648/16, LEX nr 2582936.– w zakresie w jakim odnoszą się do prawa dysponowania nieruchomością na cele budowlane.

prowadzonej dla nieruchomości. Zgodnie art. 36¹ ust. 4 u.k.w.i.h. odpisy dokumentów znajdujących się w aktach ksiąg wieczystych wydaje się na żądanie osób mających interes prawny. Interes prawny przedsiębiorcy przesyłowego będzie wynikać z art. 124 ust. 1 u.g.n.

3.3. Obowiązek przywrócenia nieruchomości do stanu poprzedniego

Na osobie lub jednostce organizacyjnej, występującej o zezwolenie, ciąży obowiązek przywrócenia nieruchomości do stanu poprzedniego, niezwłocznie po założeniu lub przeprowadzeniu ciągów, przewodów i urządzeń przesyłowych.

Na wstępie należy poczynić uwagę zasadniczą, mianowicie roszczenie odszkodowawcze określone w art. 128 ust. 4 u.g.n., w związku z art. 124 ust. 4 u.g.n., może być dochodzone dopiero po wybudowaniu przewodów lub urządzeń i nie można go określić w decyzji zezwalającej na czasowe zajęcie nieruchomości⁴⁶⁸ (bo nie wiadomo, czy sytuacja uzasadniająca zgłoszenie takiego roszczenia faktycznie wystąpi).

Redakcja przepisu art. 124 ust. 4 u.g.n. może być przedmiotem zbędnych interpretacji prowadzących do różnych wniosków. Niezwłocznym przywróceniem nieruchomości do stanu poprzedniego nie będzie niewątpliwie demontaż urządzenia, które właśnie na nieruchomości zostało wybudowane. Przywrócenie nieruchomości do stanu poprzedniego można na tle tego przepisu rozumieć szeroko, jako doprowadzenie do sytuacji, w której mienie właściciela przed zainstalowaniem urządzeń przesyłowych na jego nieruchomości, jak i po tej instalacji, nie dozna uszczerbku. Można też powyższe sformułowanie rozumieć wąsko jako konieczność uporządkowania terenu nieruchomości po faktycznym zakończeniu robót budowlanych. Węższe rozumienie przepisu nie do końca współgra z treścią sformułowania: „jeżeli przywrócenie nieruchomości do stanu poprzedniego jest niemożliwe albo powoduje nadmierne trudności lub koszty, stosuje się odpowiednio przepis art. 128 ust. 4”. Jeżeli przedsiębiorca przesyłowy na działce rolnej wybudował sieć przesyłową, to tylko w teorii może dojść do sytuacji, że po zakończeniu prac nie uporządkuje on terenu zajmowanej nieruchomości. Wydaje się, że nie o takie rozumienie przywrócenia nieruchomości do stanu poprzedniego ma chodzić ustawodawcy. Rozumienie zwrotu „powoduje nadmierne trudności lub koszty” należy odnosić do okoliczności leżących po stronie tego, który zezwolenie uzyskał i wybudował urządzenia, a nie chce porozumieć się z właścicielem nieruchomości co do wysokości odszkodowania, przywracającego naturalną równowagę ekonomiczną pomiędzy stronami postępowania.

⁴⁶⁸ Wyrok WSA w Gliwicach z 21.12.2018 r., II SA/GI 908/18, LEX nr 2616463.

Przedmiotem postępowania prowadzonego przed organem administracji publicznej powinno być więc ustalenie odszkodowania za szkody spowodowane ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości.

Zgodnie z treścią przepisu art. 128 ust. 4 u.g.n. „odszkodowanie przysługuje również za szkody powstałe wskutek zdarzeń, o których mowa w art. 120 i 124–126. Odszkodowanie powinno odpowiadać wartości poniesionych szkód. Jeżeli wskutek tych zdarzeń zmniejszy się wartość nieruchomości, odszkodowanie powiększa się o kwotę odpowiadającą temu zmniejszeniu”. Typowymi przykładami szkód, za których zaistnienie należeć się będzie właścicielowi gruntu rekompensata, będą straty i utracone pożytki oraz zmniejszenie wartości całej nieruchomości, na skutek istniejących i eksploatowanych urządzeń⁴⁶⁹.

3.4. Wykonalność decyzji – niezwłoczne zajęcie nieruchomości

Zasadą wyrażoną w art. 130 § 1 k.p.a. jest, że przed upływem terminu do wniesienia odwołania decyzja nie ulega wykonaniu. Zasada powyższa oznacza, to organ administracji publicznej nie może przed upływem terminu wniesienia odwołania skutecznie żądać od strony wykonania decyzji ani też przystąpić do przymusowego jej wykonania⁴⁷⁰. Od tej zasady zostały wprowadzone wyjątki w § 3 art. 130 k.p.a., a mianowicie przepisów o wstrzymaniu decyzji nie stosuje się, gdy decyzji został nadany rygor natychmiastowej wykonalności⁴⁷¹. Art. 124 ust. 1a u.g.n. stanowi, że w przypadkach określonych w art. 108 k.p.a. lub uzasadnionych ważnym interesem gospodarczym, starosta wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, na wniosek podmiotu, który będzie realizował cel publiczny, udziela, w drodze decyzji, zezwolenia na niezwłoczne zajęcie nieruchomości po wydaniu decyzji, o której mowa w ust. 1. Decyzji o niezwłocznym zajęciu nieruchomości nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności.

Przepis należy przeanalizować bardzo szczegółowo i zwrócić uwagę należy na sformułowanie „udziela, w drodze decyzji, zezwolenia na niezwłoczne zajęcie nieruchomości po wydaniu decyzji, o której mowa w ust. 1. Decyzji o niezwłocznym zajęciu nieruchomości nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności”. Z powyższego wynika, po pierwsze, że:

- musi dość do wydania decyzji z art. 124 ust. 1 u.g.n.,

⁴⁶⁹ Wyrok WSA w Łodzi z 7.08.2018 r., II SA/Łd 465/18, LEX nr 2536475.

⁴⁷⁰ A. Wróbel, *Komentarz do art. 130 [w:] Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2019, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587260232/593007>, (dostęp 30.12.2020 r.), LEX.

⁴⁷¹ Wyrok NSA z 22.06.2012 r., I OSK 185/12, LEX nr 1216548.

- zezwolenie na niezwłoczne zajęcie nieruchomości, o którym mowa w art. 124 ust. 1a u.g.n. jest innym rodzajem decyzji od tej, o której mowa w art. 124 ust. 1 u.g.n. i to właśnie tej pierwszej nadać można rygor natychmiastowej wykonalności (z teoretycznego punktu widzenia – odwołując się do ogólnych zasad k.p.a., rygor można nadać także decyzji z art. 124 ust. 1 u.g.n.).

Powyższe znajduje potwierdzenie w orzecznictwie, albowiem WSA w Szczecinie w wyroku z dnia 15.11.2018 r.⁴⁷² stwierdził, że „zezwolenie na niezwłoczne zajęcie nieruchomości może zostać udzielone tylko po uprzednim wydaniu decyzji ograniczającej sposób korzystania z tej nieruchomości. Obie decyzje są integralnie ze sobą związane, a rozstrzygnięcie podjęte w trybie art. 124 ust. 1a u.g.n. poprzedzone musi być stwierdzeniem, że w obrocie prawnym istnieje wydana wcześniej decyzja ograniczająca właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu sposób korzystania z nieruchomości”. Co do charakteru „ostateczności” decyzji ocenę wyraził WSA w Gdańsku w wyroku z dnia 27.02.2019 r., stwierdzając, że „wydanie decyzji na podstawie art. 124 ust. 1a u.g.n. nie wymaga, aby wcześniej została wydana ostateczna decyzja ograniczająca sposób korzystania z nieruchomości, o jakiej mowa w ust. 1 tego samego artykułu. Celem wydania decyzji zezwalającej na niezwłoczne zajęcie nieruchomości jest właśnie to, aby inwestor mógł rozpocząć inwestycję zanim decyzja ograniczająca sposób korzystania z nieruchomości poprzez zezwolenie na zakładanie na niej różnego rodzaju ciągów i przewodów stanie się ostateczna i wykonalna”. Nie jest to pogląd odosobniony⁴⁷³. Ocena przesłanek wydania decyzji w oparciu o art. 124 ust. 1a u.g.n. jest wyrażana przez orzeczenia NSA, w których przyjmuje się subsydiarny charakter decyzji, o której mowa w art. 124 ust. 1a u.g.n., w stosunku do decyzji o zezwoleniu na ograniczenie prawa unormowanej w art. 124 ust. 1 u.g.n.⁴⁷⁴

Artykuł 9 u.g.n. stanowi, że w sprawach, o których mowa w przepisach działu III, z wyłączeniem art. 97 ust. 3 pkt 1, art. 122, art. 124 ust. 1a, art. 124b ust. 1, art. 126 i art. 132 ust. 1a, wykonanie decyzji następuje po upływie 14 dni od dnia, w którym upłynął bezskutecznie trzydziestodniowy termin do wniesienia skargi na decyzję do sądu administracyjnego. W przypadku wniesienia skargi do sądu administracyjnego, organ, który wydał decyzję w tych sprawach, wstrzymuje z urzędu jej wykonanie, w drodze postanowienia, na które nie przysługuje zażalenie. Z powyższego wynikają zatem trzy wnioski:

⁴⁷² II SA/Sz 658/17, LEX nr 2585949.

⁴⁷³ Por. wyrok WSA w Kielcach z 6.09.2018 r., II SA/Ke 306/18, LEX nr 2554427.

⁴⁷⁴ Wyrok NSA z 14.12.2017 r., I OSK 1374/17, LEX nr 2427475, wyrok NSA z 7.09.2016 r., I OSK 1853/15, LEX nr 2167281.

- a) wykonanie decyzji z art. 124 ust. 1 u.g.n. nastąpi po upływie 14 dni od daty jej uprawomocnienia, zaś w przypadku wniesienia skargi do sądu organ z urzędu wstrzyma jej wykonanie,
- b) wykonanie decyzji z art. 124 ust. 1a, art. 124b ust. 1, art. 126 u.g.n. nie jest objęte zastosowaniem przepisu art. 9 u.g.n.,
- c) może dojść do sytuacji, w której zostanie wydana decyzja z art. 124 ust. 1a – i będzie ona wykonalna natychmiast, zaś decyzja z art. 124 ust. 1 u.g.n. zostanie skarżona i konieczne będzie wstrzymanie jej wykonania.

Przypadki określone w art. 108 k.p.a., które odnoszą się do możliwości nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności odnoszą się do sytuacji, gdy jest to niezbędne ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego albo dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami, albo też ze względu na inny interes społeczny, albo wyjątkowo ważny interes strony. Budowa urządzeń przesyłowych jest o tyle specyficzna, że trudno uznać, aby przesłanki ochrony życia lub zdrowia występowały w sprawie, w której inwestor zamierza wznieść urządzenie przesyłowe (inaczej będzie w przypadku usuwania nagłych awarii urządzeń – lecz w takich przypadkach w ogóle nie mówimy o nadawaniu decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności).

Przesłanka zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami też jest wątpliwa do wystąpienia, chociażby z tego powodu, że decyzji wydawanych w oparciu o art. 124 ust. 1 u.g.n. dla kluczowych i fundamentalnych inwestycji przesyłowych będzie stosunkowo niewiele. Podkreślić należy chociażby, iż te kluczowe dla Państwa inwestycje w zakresie sieci elektroenergetycznych doczekały się specustawy przesyłowej.

Niewątpliwie możliwe do wystąpienia, na tle analizowanego stanu faktycznego, są przesłanki interesu społecznego lub wyjątkowo ważny interes strony. W przypadku tego drugiego będzie można mówić np. w sytuacji, w której planowana inwestycja jest dofinansowana ze środków z różnego rodzaju funduszy, a wnioskodawca wykaże ze relatywnie szybkie rozpoczęcie procesu budowy ma związek z wydatkowaniem tych środków.

Klauzula ważnego interesu gospodarczego nie posiada w prawie polskim definicji legalnej. Ustawodawca, posługując się terminem przypadków „uzasadnionych ważnym interesem gospodarczym”, miał niewątpliwie w tym swój cel. Nie jest przy tym do końca jasne, o czyj ważny interes gospodarczy chodzi? Czy mówimy o istnieniu ważnego interesu gospodarczego w sensie abstrakcyjnym, czy może należy wiązać tę przesłankę z

wnioskodawcą? Być może chodzi o jego osobisty interes, który może urosnąć do rangi ważnego interesu gospodarczego?

W wyroku WSA w Kielcach⁴⁷⁵ z dnia 6.09.2018 r. stwierdzono, oceniając znaczenie przesłanki ważnego interesu gospodarczego, że „dla zastosowania art. 124 ust. 1a u.g.n. wystarczające jest zaistnienie jednej z przesłanek nadania rygoru natychmiastowej wykonalności lub istnienia ważnego interesu gospodarczego, to za uzasadnione uznać należy także stanowisko organów, iż w sprawie inwestor w sposób wystarczający uzasadnił istnienie tej ostatniej przesłanki, a więc interesu gospodarczego, o czym świadczy chociażby to, że prowadzona na odcinku 25 km inwestycja została wstrzymana i ma obecnie ponad 2-letnie opóźnienie”. Interes gospodarczy wnioskodawcy został w tym przypadku powiązany z interesem społecznym.

W wyroku z dnia z dnia 14.12.2017 r.⁴⁷⁶ NSA przyjął, że budowa czy przebudowa odcinka sieci elektroenergetycznej realizuje wyjątkowo ważny interes inwestora, ważny interes gospodarczy państwa oraz interes społeczny. Czyli w tym przykładzie ważny interes gospodarczy odniesiono do interesu Państwa, a nie przedsiębiorcy.

W pewnym sensie definicję pojęcia interesu gospodarczego niesie art. 106 TWE⁴⁷⁷, który stanowi, że przedsiębiorstwa zobowiązane do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym lub mające charakter monopolu skarbowego podlegają normom Traktatów, zwłaszcza regułom konkurencji, w granicach, w jakich ich stosowanie nie stanowi prawnej lub faktycznej przeszkody w wykonywaniu poszczególnych zadań im powierzonych (...). Można stwierdzić, że ważny interes gospodarczy będzie istniał w przypadku przedsiębiorstw publicznych, wykonujących zadania własne gmin polegające na budowie np. nowego wodociągu czy kanalizacji sanitarnej i jednocześnie taka inwestycja będzie w interesie społecznym. W przypadku gdy wnioskodawcą decyzji z art. 124 ust. 1 u.g.n. będzie np. osoba fizyczna, taki ważny interes gospodarczy niekoniecznie musi występować.

Znaczenie nadania decyzji administracyjnej rygoru natychmiastowej wykonalności ma takie znaczenie, że właściciel nieruchomości nie może w świetle prawa sprzeciwić się uprawnieniom płynącym z jej treści dla przedsiębiorcy przesyłowego. Istotą natychmiastowej wykonalności decyzji administracyjnych jest to, że decyzja staje się wykonalna i stanowi tytuł

⁴⁷⁵ II SA/Ke 306/18, LEX nr 2554427.

⁴⁷⁶ I OSK 1374/17, LEX nr 2427475.

⁴⁷⁷ Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 30.03.2010, C 83/1.

egzekucyjny, mimo że nie jest ostateczna⁴⁷⁸. Decyzja taka stanowi dla uprawnionego prawo do ingerencji w nieruchomości, na potrzeby związane z budową urządzenia przesyłowego. Jeżeli właściciel nieruchomości będzie oponował obowiązkowi udostępnienia nieruchomości, to wtedy przedsiębiorcy przesyłowemu będzie przysługiwało prawo do wszczęcia odpowiedniej procedury dla egzekucji obowiązków o charakterze niepieniężnym, szczegółowo uregulowanej w przepisach u.p.e.a. Decyzja zezwalająca nie określa w swym rozstrzygnięciu treści obowiązku i podmiotu, na którym on ciąży. Obowiązek udostępnienia nieruchomości podlega egzekucji na zasadach wynikających z u.p.e.a.⁴⁷⁹.

3.5. Nieruchomość o nieuregulowanym stanie prawnym

Nie będzie niczym nadzwyczajnym, jeżeli nieruchomości, mająca być przedmiotem obciążenia urządzeniem przesyłowym, nie będzie miała założonej księgi wieczystej lub też dotychczasowy właściciel takiej nieruchomości nie będzie znany z miejsca pobytu lub zmarł⁴⁸⁰. Zgodnie z art. 113 ust.6 u.g.n. przez nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym rozumie się nieruchomości, dla której ze względu na brak księgi wieczystej, zbioru dokumentów albo innych dokumentów nie można ustalić osób, którym przysługują do niej prawa rzeczowe. W takiej sytuacji będzie istniał problem pozyskania tytułu prawnego do nieruchomości nie tyle na gruncie u.g.n., lecz w ogólności. Wydaje się, że droga administracyjnoprawna może być jedynym rozsądnym sposobem pozyskania tytułu prawnego do gruntu przez przedsiębiorcę przesyłowego. Zgodnie z art. 124 a u.g.n. przepisy art. 124 ust. 1–2 i 4–7, art. 124b oraz art. 125 i art. 126 u.g.n. stosuje się odpowiednio do nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. Do postępowania w sprawie ograniczenia sposobu korzystania z tych nieruchomości stosuje się art. 114 ust. 3 i 4, art. 115 ust. 3 i 4 oraz art. 118a ust. 2 i 3. W związku z powyższym, jeżeli księga wieczysta jest założona, a jedynie istnieje problem z odnalezieniem właściciela nieruchomości, to w takim przypadku nie jest możliwe stosowanie przepisu art. 124 a u.g.n.

Postępowanie prowadzone w stosunku do nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym charakteryzują się odmiennościami od klasycznego postępowania.

Po pierwsze, oczywistą konsekwencją konieczności stosowania przepisu art. 124 a u.g.n. jest brak konieczności przeprowadzenia rokowań. Jest to logiczne, albowiem

⁴⁷⁸A. Wróbel, *Komentarz do art. 108* [w:] *Komentarz aktualizowany (...)*, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587260210/592974>, (dostęp 30.12.2020 r.), LEX.

⁴⁷⁹ Por. art. 2 § 1 ust. 10 w zw. z przepisami działu III u.p.e.a.

⁴⁸⁰ G. Matusik, *Komentarz do art. 124 a* [w:] *Ustawa (...)*, red. S. Kalus, Warszawa 2012, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587397662/195102>, (dostęp 30.12.2020 r.), LEX.

wnioskodawca nie zna podmiotu, do której może skierować ofertę w ramach rokowań⁴⁸¹. W takim przypadku nastąpi podanie do publicznej wiadomości informacji o zamiarze dokonania szczególnego wywłaszczenia (art. 114 ust. 3 w zw. z art. 124 a u.g.n.). Wszczęcie postępowania nastąpi z dniem określonym w ogłoszeniu o wszczęciu postępowania, wywieszonym w urzędzie starostwa powiatowego, po upływie 2 miesięcy od ogłoszenia o zamiarze ograniczenia praw do nieruchomości – jeśli nie zgłoszą się w tym czasie osoby mające prawa rzeczowe do nieruchomości.

Ponadto, G. Matusik słusznie zaznacza, że w toku takiego postępowania niemożliwe będzie stosowanie np. przepisu art. 124 ust. 7 u.g.n., jeśli nieruchomość nie ma założonej księgi wieczystej oraz art. 124 ust. 5 u.g.n. z uwagi na brak możliwości zidentyfikowania drugiej strony ewentualnej umowy przeniesienia własności⁴⁸².

3.6. Skutki prawne decyzji z art. 124 ust. 1 u.g.n.

Zasadniczym skutkiem prawnym, jakie wywołuje decyzja ograniczająca własność, jest określenie uprawnień i obowiązków dla przedsiębiorcy przesyłowego oraz właściciela nieruchomości. Przedsiębiorca uprawniony będzie do wykonania prac polegających na budowie na nieruchomości urządzeń, o których mowa w art. 49 k.c. Właściciel nieruchomości obowiązany będzie do udostępnienia nieruchomości na potrzeby realizacji tego celu oraz do znoszenia obecności tych urządzeń w przyszłości. Trzeba także zauważyć, że zakres przedmiotowy urządzeń określony w art. 49 k.c. nie pokrywa się z zakresem urządzeń określonym w art. 124 ust. 1 u.g.n.⁴⁸³. Decyzja ta wywiera jednak szereg innych skutków prawnych.

Ostateczna decyzja, o której mowa w art. 124 ust. 1 u.g.n., stanowi podstawę do dokonania wpisu w księdze wieczystej, co wynika z art. 124 ust. 7 u.g.n. Znaczenie dokonania wpisu w księdze wieczystej ma skutek dla potencjalnego nabywcy nieruchomości. Jest on świadomy ograniczeń faktycznych i prawnych nieruchomości, co może mieć wpływ na cenę jej nabycia. W przypadku zaś, gdy wpis w księgę wieczystą nie zostanie dokonany, to należy ocenić, czy fakt wydania decyzji będzie wpływał na prawa nowego właściciela nieruchomości.

⁴⁸¹ P. Wojciechowski, *Komentarz do art. 124 a [w:] Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. P. Czechowski, Warszawa 2015, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587659389/456829/czechowski-pawel-red-ustawa-o-gospodarce-nieruchomosciami-komentarz?pit=2021-06-25&cm=URELATIONS>, (dostęp 26.06.2021 r.), LEX.

⁴⁸² G. Matusik, *Komentarz do art. 124 a [w:] Ustawa (...)*, red. S. Kalus, Warszawa 2012, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587397662/195102/kalus-stanislaw-red-ustawa-o-gospodarce-nieruchomosciami-komentarz?pit=2021-06-25&cm=URELATIONS>, (dostęp 26.06.2021 r.), LEX.

⁴⁸³ Niemniej jednak zwrot „inne urządzenia podobne” w art. 49 k.c. jest na tyle szeroki, że można go stosować np. do urządzeń łączności publicznej i sygnalizacji, o których mowa w art. 124 ust.1 u.g.n.

Zasadą rękojmi wiary publicznej wyraża się w tym, iż w razie niezgodności między stanem prawnym nieruchomości ujawnionym w księdze wieczystej a rzeczywistym stanem prawnym treść księgi, rozstrzyga na korzyść tego, kto przez czynność prawną z osobą uprawnioną według treści księgi nabył własność lub inne prawo rzeczowe (rękojmia wiary publicznej ksiąg wieczystych). Powyższe wynika z art. 5 u.k.w.i.h. Zgodnie zaś z art. 7 u.k.w.i.h. rękojmia wiary publicznej ksiąg wieczystych nie działa przeciwko: prawom obciążającym nieruchomość z mocy ustawy, niezależnie od wpisu; prawu dożywocia; służebnościom ustanowionym na podstawie decyzji właściwego organu administracji państwowej; służebnościom drogi koniecznej albo ustanowionym w związku z przekroczeniem granicy przy wznoszeniu budynku lub innego urządzenia; służebnościom przesyłu. Z powyższego wynika, że np. ustanowienie służebności przesyłu i niewpisanie jej do księgi, a następnie sprzedaż nieruchomości powoduje, iż nowy nabywca musi znosić prawa ze służebności przesyłu. W katalogu art. 7 u.k.w.i.h. brak jest natomiast wymienionej decyzji ograniczającej własność z art. 124 ust. 1 u.g.n. Uprawnione jest zatem postawienie tezy, że w przypadku, w którym wpis do księgi wieczystej na podstawie art. 124 ust. 7 u.g.n. nie zostanie dokonany, a nieruchomość zostanie zbyta, to nabywca będzie mógł powołać się erga omnes, że nabył prawo wolne od obciążenia. Przedsiębiorca przesyłowy będzie mógł mieć wtedy roszczenie odszkodowawcze do starosty, że ten nie wystąpił z wnioskiem o wpis ograniczenia. W konsekwencji skutkiem decyzji jest ograniczenie w korzystaniu z prawa własności przez każdorazowego właściciela, pod warunkiem ujawnienia tego faktu w księdze wieczystej lub w zbiorze dokumentów.

Kolejnym skutkiem prawnym jaki wywoła decyzja z art. 124 ust. 1 u.g.n. a w zasadzie jej zrealizowanie przez przedsiębiorcę przesyłowego, jest co do zasady aktualizacja obowiązku ustalenia i zapłaty odszkodowania⁴⁸⁴. Reguły ustalenia i wypłaty odszkodowania przewidują przepisy działu trzeciego, rozdziału piątego u.g.n. Zasadą wyrażoną w art. 128 ust. 1 u.g.n. jest, że wywłaszczenie własności nieruchomości, użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego następuje za odszkodowaniem na rzecz osoby wywłaszczonej odpowiadającym wartości tych praw. Zgodnie zaś z art. 128 ust. 4 u.g.n. odszkodowanie przysługuje również za szkody powstałe wskutek zdarzeń, o których mowa w art. 120 i 124-126 u.g.n. Zdarzeniami

⁴⁸⁴ W tym miejscu wypada zaakcentować, że wynagrodzenia za korzystanie z nieruchomości a odszkodowanie to dwa różne pojęcia zaś sposób ustalenia odszkodowania w trybie u.g.n dla zdarzeń objętych przepisem art. 124 ust.1 u.g.n. może różnić się od tego w jaki sposób ustalane jest odszkodowanie (a w istocie wynagrodzenie) w przypadku ustanowienia służebności przesyłu na urządzenie projektowane, por. także uzasadnienie wyroku WSA w Białymstoku z 28.03.2017 r., II SA/Bk 57/17, LEX nr 2277046, w którym sąd trafnie zaakcentował, że w postępowaniu administracyjnym szkoda nie może być wyliczana w ten sam sposób jak wyliczane jest wynagrodzenie w postępowaniu cywilnym w sytuacji ustanowienia służebności przesyłu.

tymi są odpowiednio decyzje skutkujące: ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości, udostępnieniem nieruchomości w celu wykonania konserwacji, remontu lub usunięcia awarii, lub w celu zakładania elementów trakcji, znaków i sygnałów drogowych oraz urządzenia ciągów pieszych, zezwoleniem na prowadzenie działalności związanej z wydobywaniem kopaliny lub ograniczeniem praw do nieruchomości w przypadku siły wyższej i zagrożenia powstaniem szkody. W ww. przypadkach odszkodowanie powinno odpowiadać wartości poniesionych szkód. Jeżeli skutek tych zdarzeń zmniejszy się wartość nieruchomości, odszkodowanie powiększa się o kwotę odpowiadającą temu zmniejszeniu.

O ile generalną zasadą jest, że w oparciu o art. 129 ust. 1 u.g.n. odszkodowanie ustala starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, w decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości, to w przypadku decyzji (z art. 124-126 u.g.n.) ograniczających własność istotnym jest, że starosta na mocy art. 129 ust. 5 pkt. 1 u.g.n. wydaje odrębną decyzję o odszkodowaniu. Jest tak dlatego, że na jednostce organizacyjnej, która otrzymała zezwolenie na dokonanie określonych czynności ciąży w pierwszej kolejności, stosownie do art. 124 ust. 4 u.g.n., obowiązek przywrócenia nieruchomości do stanu poprzedniego. Dopiero, jeżeli przywrócenie nieruchomości do stanu poprzedniego jest niemożliwe albo powoduje nadmierne trudności, czy znaczne koszty, to wtedy służy odszkodowanie z art. 128 ust. 4 u.g.n.⁴⁸⁵. Można wyprowadzić wniosek, że w przypadku gdy szkody nie powstaną odszkodowanie nie będzie należne. Przeprowadzenie przez nieruchomość urządzeń przesyłowych może także w wyjątkowej sytuacji prowadzić do wzrostu wartości nieruchomości. Możliwe to będzie w przypadku, w którym na skutek lokalizacji tych urządzeń (uzbrojenia terenu) polepszą się możliwości jej wykorzystania na cele gospodarcze a w konsekwencji wartość rynkowa wzrośnie⁴⁸⁶. Zgodnie z art. 130 ust. 1 i 2 u.g.n. wysokość odszkodowania w przypadku ograniczenia praw do nieruchomości ustala się według stanu i przeznaczenia nieruchomości w dniu pozbawienia lub ograniczenia praw, po uzyskaniu opinii rzeczoznawcy majątkowego, określającej wartość nieruchomości. Podstawę ustalenia wysokości odszkodowania określa się na podstawie art. 134 u.g.n. Podstawowym dowodem (podlegającym ocenie przez organ w aspekcie wymogów art. 77 § 1 i art. 80 k.p.a.) w sprawie dotyczącej ustalenia odszkodowania

⁴⁸⁵ Por. wyrok NSA z 5.10.2007 r., I OSK 1389/06, LEX nr 427507, wyrok NSA z 12.10.2016 r., I OSK 2244/15, LEX nr 2168017 oraz najnowsze orzeczenia; wyrok WSA w Gdańsku z 10.03.2021 r., II SA/Gd 722/20, LEX nr 3160940, wyrok WSA w Poznaniu z 25.02.2021 r., I SA/Po 805/20, LEX nr 3161070., wyrok WSA w Gliwicach z 21.12.2018 r., II SA/Gl 908/18, LEX nr 2616463.

⁴⁸⁶ Np. gdy na nieruchomości wykorzystywanej na cele przemysłowe wybudowanie urządzenia przesyłowego pozwoli na włączenie się do sieci w celu sprzedaży energii elektrycznej lub gdy w wyniku podziału nieruchomości możliwe będzie realizowanie inwestycji deweloperskiej.

za zmniejszenie wartości wynikłe z ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości jest operat szacunkowy.

Istotne znaczenie dla sposobu ustalenia odszkodowania ma § 43 rozporządzenia Rady Ministrów z 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego⁴⁸⁷ (zwane dalej: Rozporządzeniem w sprawie wyceny). Przepis ten stanowi wytyczne, jakimi powinien kierować się biegły rzeczoznawca przy sporządzaniu operatu szacunkowego a następnie organ przy wydawaniu decyzji. Przy określaniu wartości poniesionych szkód rzeczoznawca majątkowy zobowiązany jest uwzględnić w szczególności: stan zagospodarowania nieruchomości na dzień wydania decyzji ograniczeniu sposobu korzystania albo zezwoleniu na czasowe zajęcie nieruchomości oraz stan zagospodarowania nieruchomości na dzień zakończenia działań uzasadniających wydanie tej decyzji oraz utratę pożytków w okresie od dnia wydania decyzji do dnia zakończenia działań uzasadniających jej wydanie.

Przy określaniu zmniejszenia wartości nieruchomości, o którym mowa w art. 128 ust. 4 u.g.n., uwzględnia się takie okoliczności jak: zmiana warunków korzystania z nieruchomości, zmiana przydatności użytkowej nieruchomości, trwałe ograniczenie w sposobie korzystania z nieruchomości oraz skutki spowodowane obowiązkiem udostępnienia nieruchomości w celu wykonania czynności związanych z konserwacją oraz usuwaniem awarii ciągów, przewodów i urządzeń, o których mowa w art. 124 ust. 1 u.g.n. Podkreślenia wymaga, że zgodnie z § 43 ust. 4 Rozporządzenia w sprawie wyceny, wartość poniesionych szkód spowodowanych działaniami, o których mowa w art. 124 ust. 6 u.g.n, określa się dopiero po wystąpieniu szkody. J. Dydenko twierdzi, że odszkodowanie za ograniczenie praw do nieruchomości co do zasady składa się z dwóch części, to jest:

- a) odszkodowania za rzeczywiście poniesione szkody, które w praktyce występuje zawsze, ponieważ wejście i prowadzenie działań na nieruchomości prowadzi zawsze do powstania szkód;
- b) odszkodowania za obniżenie wartości nieruchomości, które występuje tylko wtedy, gdy po ustaniu ograniczeń wartość praw do nieruchomości ulega zmniejszeniu⁴⁸⁸.

⁴⁸⁷T.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 555.

⁴⁸⁸ J. Dydenko, *Komentarz do rozporządzenia w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego* [w:] *Wycena nieruchomości. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2018, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587716180/577838/dydenko-jerzy-telega-tomasz-komentarz-do-rozporzadzenia-w-sprawie-wyceny-nieruchomosci-i...?cm=URELATIONS>, (dostęp 08.10.2021r.), LEX.

Nie zgadzam się z tym poglądem, w zakresie w jakim autor stwierdza, że zawsze wystąpi szkoda związana z wejściem i prowadzeniem działań na nieruchomości. Prowadzenie działań na nieruchomości nie musi wcale wiązać się powstaniem szkody, jeżeli prace wykonawcze realizowane są np. metodami bezwykopowymi⁴⁸⁹. Zgadzam się z autorem, że w większości przypadków skutkiem takiego działania będzie jednak obniżenie wartości nieruchomości.

Kolejnym skutkiem prawnym decyzji jest powstanie tytułu prawnego do korzystania z nieruchomości, na mocy decyzji administracyjnej. W ocenie judykatury decyzja ograniczająca własność wywiera skutek prawny w postaci wyłączenia możliwości ustanowienia służebności na drodze sądowej. Decydujące dla tak przyjętego kierunku wykładni przepisów u.g.n. i k.c. miała uchwała SN z dnia 6 czerwca 2014 r.⁴⁹⁰, w której stwierdzono, że „jeżeli przedsiębiorca będący właścicielem urządzeń wymienionych w art. 49 § 1 k.c. wykonuje uprawnienia wynikające z decyzji wydanej na rzecz jego poprzednika prawnego na podstawie art. 35 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 12 marca 1958 u.z.t.w.n., właściciel nieruchomości nie może żądać ustanowienia służebności przesyłu (art. 305² § 2 k.c.)”. Uchwała powyższa podzielana jest przez sądy cywilne, a jej generalna konkluzja sprowadzała się do ustalenia, że razie potrzeby wejścia na nieruchomość w celu konserwacji lub naprawy urządzeń, po uchyleniu art. 35 ust. 2 u.z.t.w.n., przedsiębiorca może na podstawie art. 124 ust. 6 uzyskać decyzję zezwalającą mu na dostęp do nich. Postanowienie SN z dnia 13 września 2018 r.⁴⁹¹ idzie dalej i wprost rozszerza argumentację na decyzje wydane w trybie art. 124 ust.1 u.g.n. wskazując, że „przeszkodą do uwzględnienia żądania właściciela nieruchomości ustanowienia służebności, jak też żądania przez przedsiębiorcę stwierdzenia nabycia służebności w drodze zasiedzenia, jest uzyskanie przez przedsiębiorcę tytułu do korzystania z nieruchomości innej osoby, w postaci decyzji administracyjnej, wydanej na podstawie art. 35 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. i zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości, art. 70 ust. 1 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości i art. 124 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami”. Powyższą wykładnię przyjmują także sądy niższych instancji, oddalając wnioski właścicieli

⁴⁸⁹ Na przykładzie nieruchomości rolnej, w przypadku wykonania prac metodą bezwykopową może w ogóle nie dojść do utraty pożytków czy konieczności ustalenia odszkodowanie za rekultywację gruntu rolnego.

⁴⁹⁰ III CZP 107/13, OSNC 2015, nr 3, poz. 29.

⁴⁹¹ II CSK 555/17, LEX nr 2558678.

nieruchomości o ustanowienie służebności przesyłu⁴⁹². Taka interpretacja przepisów może godzić w prawa właścicieli nieruchomości, albowiem:

Po pierwsze, przedsiębiorca przesyłowy może na mocy decyzji administracyjnej w sposób nieograniczony korzystać z nieruchomości na cele konserwacji oraz usuwania awarii ciągów, przewodów i urządzeń (art. 124 ust. 6 u.g.n.).

Po drugie, nieograniczoność rzeczowa prawa wstępu na nieruchomość, o której mowa w art. 124 ust. 6 u.g.n. powoduje w istocie, że uprawniony z decyzji administracyjnej może korzystać z nieruchomości w sposób pełny. Konstrukcja art. 124 ust. 6 u.g.n. odnosi się do realizacji celu, a pomija określenie środków służących jego realizacji. Decyzja administracyjna z art. 124 ust. 1 u.g.n. nie musi bowiem obligatoryjnie zawierać w swej treści określenia zakresu (szerokości pasów eksploatacyjnych), w jakim możliwe jest wykorzystanie nieruchomości. Stąd też przedsiębiorca przesyłowy jest uprzywilejowany względem właściciela nieruchomości. Z mocy przepisów u.g.n., w przypadku realizacji prawa na zasadzie art. 124 ust. 6 u.g.n., przedsiębiorca wcale nie musi liczyć się z obowiązkiem zapłaty wynagrodzenia za korzystanie z nieruchomości. Z mocy art. 128 ust. 4 u.g.n. jest on zobowiązany do zapłaty odszkodowania, które powinno odpowiadać wartości poniesionych szkód. Wynagrodzenia za korzystanie z nieruchomości a odszkodowanie to dwa różne pojęcia.

Trzeba rozważyć, czy takie korzystanie z nieruchomości mieści się w pojęciu szkody i to w rozumieniu art. 128 ust. 4 i art. 132 ust. 6 u.g.n. Inne znaczenia ma szkoda w prawie cywilnym, a inne w prawie administracyjnym. Zasadniczo pod pojęciem szkody w prawie cywilnym wiąże się konieczność wystąpienia czynu niedozwolonego jako przesłanki jej powstania (art. 415 k.c.), a także adekwatnego związku przyczynowego pomiędzy zdarzeniem a szkodą. Szkoda może wystąpić bądź w postaci strat, które poszkodowany poniósł (*damnum emergens*), bądź utraty korzyści, które mógłby osiągnąć (*lucrum cessans*). Wynagrodzenie za korzystanie z nieruchomości nie mieści się w mojej ocenie w tych pojęciach.

W prawie administracyjnym szkoda, jaka może powstać w wyniku obciążenia nieruchomości urządzeniem przesyłowym jest następstwem legalnego działania administracji. NSA wyraża pogląd⁴⁹³, że w sposób oczywisty różni się odszkodowanie z art. 128 u.g.n. od odszkodowania funkcjonującego w prawie cywilnym. Odszkodowanie przewidziane w art. 128

⁴⁹² Por. postanowienie SO w Olsztynie z 27.09.2017 r., IX Ca 428/17, LEX nr 2378578., postanowienie SO w Sieradzu z 7.06.2017 r., I Ca 176/17, LEX nr 2320174, postanowienie SR w Bełchatowie z 22.05.2019 r., I Ns 561/17, LEX nr 2679365.

⁴⁹³ Por. wyrok NSA z 18.06.2020 r., I OSK 2614/19, LEX nr 3050581.

ust. 4 w zw. z art. 124 u.g.n. nie ma charakteru cywilnoprawnego⁴⁹⁴. NSA wskazywał wprost, że termin "odszkodowanie" w u.g.n. (a wcześniej w u.g.g.w.n.) jest tylko językowo zbieżny z takim samym terminem z kodeksu cywilnego⁴⁹⁵.

NSA w wyroku z dnia 6.06.2019 r.⁴⁹⁶ stwierdził, że wynagrodzenie z tytułu bezumownego korzystania nie podlega zwolnieniu od opodatkowania, jako że nie stanowi odszkodowania. Jest to argument na nieuznanie korzystania z gruntu jako zdarzenia powodującego szkodę⁴⁹⁷. Jeżeli zatem konserwacja czy usuwanie awarii urządzenia będzie trwało dłuższy czas i będzie powodowało dolegliwość dla właściciela nieruchomości, to ta okoliczność nie zostanie właścicielowi zrekompensowana⁴⁹⁸. Istotna jest przy tym relacja art. 124 ust. 6 u.g.n. do art. 124b u.g.n. W mojej ocenie ten drugi przepis stosować można do stanów, w których w stosunku do urządzenia nie została wydana decyzji z art. 124 ust. 1 u.g.n. Będą to np. stany bezprawnego wybudowania urządzenia przesyłowego lub wybudowania go na podstawie cywilnoprawnej umowy, zawartej z właścicielem nieruchomości.

Wzajemna relacja art. 124 ust. 6 w zw. 124 ust. 4 w zw. z 128 ust. 4 u.g.n. dopuszcza taką sytuację w której przedsiębiorca wejdzie na grunt wykona swoje prace i nie zapłaci żadnego ekwiwalentu. Nie zawsze dojdzie w ramach wykonania takich prac do szkody. Analizowany już § 43 rozporządzenia w sprawie wyceny nie odnosi się do możliwości wyceny takiego elementu jak korzystanie z nieruchomości na potrzeby wykonania czynności, o których mowa w art. 124 ust. 6 u.g.n. lub art. 124 b ust. 4 u.g.n. W § 43 ust. 4 rozporządzenia w sprawie wyceny wskazuje się, że wartość poniesionych szkód spowodowanych działaniami, o których mowa w art. 124 ust. 6 u.g.n., określa się po wystąpieniu szkody⁴⁹⁹.

⁴⁹⁴ Wyrok WSA w Poznaniu z 14.08.2019 r., IV SA/Po 419/19, LEX nr 2717602, wyrok WSA w Białymstoku z 28.02.2019 r., II SA/Bk 700/18, LEX nr 2633771, wyrok WSA w Łodzi z 7.11.2018 r., II SA/Łd 149/18, LEX nr 2586866; odmienny pogląd prezentuje E. Lemańska, *Przedawnienie roszczenia o odszkodowanie za wywłaszczenie nieruchomości*, PiP 2009, nr 10, s. 83-91. Autorka zaznacza, że „determinantą cywilnoprawnego charakteru stosunku odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości (oraz wynikającego z niego roszczenia) jest istota (właściwość) tego stosunku, a nie miejsce unormowania, rodzaj podmiotów stosunku, rodzaj organu orzekającego czy decyzyjny sposób skonkretyzowania wszystkich elementów stosunku”.

⁴⁹⁵ Wyrok NSA w Gdańsku z 6.07.1994 r., SA/Gd 2799/93, ONSA 1995, nr 2, poz. 88, wyrok NSA z 25.02.2009 r., I OSK 460/08, LEX nr 515984.

⁴⁹⁶ II FSK 1685/17, LEX nr 2684518., por. także wyrok SA w Łodzi z 10.02.2016 r., I ACa 1496/15, LEX nr 2005580, gdzie SA uzasadniał, że wynagrodzenie (za korzystanie z nieruchomości) nie jest odszkodowaniem, lecz zapłatą za korzystanie z rzeczy.

⁴⁹⁷ Sytuację, w której jeden podmiot korzysta z nieruchomości drugiego, można próbować oceniać, co do zasady w kontekście przepisu art. 224 k.c. (por. rozważania w rozdziale III podrozdział 4.2) lub przepisów art. 405 k.c.

⁴⁹⁸ Inaczej jest przy zasadach ustalania wynagrodzenia przy służebności przesyłu, gdzie wynagrodzenie za jej ustanowienie obejmuje w sobie ten element późniejszego korzystania z gruntu, a także może być wynagrodzeniem okresowym.

⁴⁹⁹ Por. także wyrok WSA w Białymstoku z 28.03.2017 r., II SA/Bk 57/17, LEX nr 2277046, w którym sąd odróżnia odszkodowanie funkcjonujące w u.g.n. od odszkodowania funkcjonującego w prawie cywilnym dotyczące np. bezumownego korzystania z nieruchomości. Sąd wskazywał także, że odszkodowanie

Po trzecie, fakt, że art. 124 ust. 6 u.g.n. odsyła do art. 124 ust. 4 u.g.n. powoduje, iż każdorazowo, w przypadku ingerencji w nieruchomości, zachodzi potrzeba „uruchomienia” postępowania administracyjnego w przedmiocie ustalenia wysokości rekompensaty dla właściciela nieruchomości, co jest okolicznością uciążliwą przede wszystkim dla właściciela nieruchomości. Zauważyć przy tym należy, że mechanizm ustanowienia służebności przesyłu za wynagrodzeniem, zakłada co do zasady, że wysokość wynagrodzenia jest ekwiwalentem za korzystanie z zakresu ustanowionej służebności, niezależnie od tego, ile razy do takiej ingerencji w nieruchomości miałyby dojść – byleby tylko odbywała się w granicach służebności.

Po czwarte, orzecznictwo sądowe sądów powszechnych wszystkich szczebli utrzymało pogląd, zgodnie z którym, jeżeli przedsiębiorca wykonuje uprawnienia wynikające z decyzji, ograniczającej własność nieruchomości (art. 35 u.z.t.w.n., art. 70 u.g.g.w.n, art. 124 u.g.n.)⁵⁰⁰, właściciel nieruchomości nie może żądać ustanowienia służebności przesyłu, zaś w samym SN obserwuje się pogląd o nieprzyjmowaniu skarg kasacyjnych do rozpoznania na skutek wykładni zaprezentowanej w uchwale SN z dnia 6 czerwca 2014 r.⁵⁰¹

Ł. Strzępek w głosie do wyroku SN z dnia 6 czerwca 2014r., stwierdził, że „Skoro [...] akt administracyjny jest źródłem uprawnień do nieruchomości, tworząc zarazem możliwość jej posiadania w określonym zakresie, to z pewnością nie można kategorycznie stwierdzić, że fakt uzyskania decyzji o zajęciu nieruchomości wyklucza możliwość skutecznego wystąpienia z roszczeniem, o którym mowa w art. 305² § 1 k.c. Istotą i funkcją służebności przesyłu jest bowiem takie ukształtowanie wzajemnych relacji pomiędzy przedsiębiorcą a właścicielem nieruchomości, aby możliwa była realizacja wzajemnych uprawnień - z jednej strony do nieruchomości, z drugiej natomiast do urzędzeń przesyłowych, z jak najdalej idącym poszanowaniem praw drugiej strony”⁵⁰². Pogląd autora pozostaje w kontrze do rozstrzygnięcia w głosowanym wyroku. W mojej ocenie jest to pogląd słuszny, gdyż wykładnia przepisów prawa, której dokonał SN nie powinna odbywać się ze szkoda dla słabszej strony stosunku prawnego, którą niewątpliwie jest właściciel nieruchomości.

administracyjne nie obejmuje rekompensaty za zgodę właściciela na funkcjonowanie linii energetycznej, ani rekompensaty z tytułu wpisania obciążenia do księgi wieczystej.

⁵⁰⁰ Tożsamość skutków prawnych wszystkich trzech decyzji prezentowana jest w orzecznictwie, por. Postanowienie SN z 20.01.2017 r., I CSK 179/16, LEX nr 2284194.

⁵⁰¹ Por. uchwała SN z 6.06.2014 r., III CZP 107/13, OSNC 2015, nr 3, poz. 29, LEX nr 1488917, postanowienie SN z 24.07.2020 r., I CSK 715/19, LEX nr 3046019, postanowienie SO w Poznaniu z 6.12.2019 r., XV Ca 1116/19, LEX nr 3040396, postanowienie SN z 4.04.2019 r., III CSK 269/18, LEX nr 2645268, postanowienie SN z 10.05.2017 r., I CSK 499/16, LEX nr 2334896, postanowienie SN z 5.10.2016 r., III CSK 328/15, LEX nr 2152887, wyrok SR w Łomży z 6.09.2019 r., I C 1407/14, LEX nr 2719939, wyrok SA w Krakowie z 29.04.2015 r., I ACa 211/15, LEX nr 1711715.

⁵⁰² Głosa do uchwały SN z dnia 6 czerwca 2014 r., III CZP 107/13, OSP 2015, nr 9, s. 91.

4. Pozyskanie praw do nieruchomości na podstawie art. 124b u.g.n.

Jeżeli urządzenia były lokalizowane na nieruchomościach w latach 60. czy 70. ubiegłego wieku, to ich stan techniczny może wymagać dokonania stosownych czynności, które przywrócą im prawidłowość i niezawodność funkcjonowania. M. Wolanin i M. Balwicka-Szczyrba nazywają procedurę wydania decyzji w trybie art. 124b u.g.n. jako alternatywną⁵⁰³. Z art. 124b ust. 1 u.g.n. wynika, że starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, w drodze decyzji zobowiązuje właściciela, użytkownika wieczystego lub osobę, której przysługują inne prawa rzeczowe do nieruchomości do udostępnienia nieruchomości w celu wykonania czynności związanych z konserwacją, remontami oraz usuwaniem awarii ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń, nienależących do części składowych nieruchomości, służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej oraz urządzeń łączności publicznej i sygnalizacji, a także innych podziemnych, naziemnych lub nadziemnych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń, a także usuwaniem z gruntu tych ciągów, przewodów, urządzeń i obiektów, jeżeli właściciel, użytkownik wieczysty lub osoba, której przysługują inne prawa rzeczowe do nieruchomości nie wyraża na to zgody. Decyzja o zobowiązaniu do udostępniania nieruchomości może być także wydana w celu zapewnienia dojazdu umożliwiającego wykonanie czynności.

Przedsiębiorcy przesyłowi nie mogą uchylać się od obowiązku zadbania o prawidłowość funkcjonowania urządzeń przesyłowych. Z art. 4 ust. 1 pr. energ. wynika, że przedsiębiorstwo energetyczne zajmujące się przesyłaniem lub dystrybucją paliw lub energii, jest obowiązane utrzymywać zdolność urządzeń, instalacji i sieci do realizacji zaopatrzenia w te paliwa lub energię w sposób ciągły i niezawodny, przy zachowaniu obowiązujących wymagań jakościowych. W art. 5 ust. 1 u.z.z.w.i.o.ś. odnajdujemy regulację, zgodnie z którą przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne ma obowiązek zapewnić zdolność posiadanych urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych do realizacji dostaw wody w wymaganej ilości i pod odpowiednim ciśnieniem oraz dostaw wody i odprowadzania ścieków w sposób ciągły i niezawodny, a także zapewnić należyłą jakość dostarczanej wody i odprowadzanych

⁵⁰³ M. Balwicka-Szczyrba, *Korzystanie z nieruchomości (...)*, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369331837/282373>, dostęp 30.12.2020 r.), LEX.

ścieków. Trzeba zasygnalizować, że na podstawie art. 124 ust. 1 u.g.n. i art. 124 c u.g.n. można wyróżnić także inne rodzaje urządzeń przesyłowych. W art. 124 ust. 1 u.g.n. są to: urządzenia łączności publicznej i sygnalizacji, a także inne podziemne, naziemne lub nadziemne obiekty i urządzenia niezbędne do korzystania z tych przewodów i urządzeń. Art. 124 c ust. 1 pkt. 1 u.g.n. przewiduje możliwość odpowiedniego stosowania art. 124 u.g.n. dla celów związanych z zakładaniem na obiektach budowlanych elementów trakcji, znaków i sygnałów drogowych lub innych urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, urządzeń służących do zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, a także urządzeń niezbędnych do korzystania z nich.

G. Matusik stwierdza, że jeżeli przedsiębiorca przesyłowy legitymuje się decyzją wydaną na podstawie art. 124 ust. 1 u.g.n., to brak jest podstaw do wydania decyzji określonej w art. 124b u.g.n. Autor uzasadnia to w ten sposób, że w przypadku legitymowania się decyzją z art. 124 ust. 1 u.g.n, przedsiębiorca może na podstawie art. 124 ust. 6 u.g.n. usuwać awarie oraz dokonywać konserwacji urządzeń przesyłowych posadowionych w przestrzeni danej nieruchomości⁵⁰⁴. Jest to założenie, które w istocie sprowadza art. 124b u.g.n. do wykorzystania go w sytuacji, w której:

- a) przedsiębiorca przesyłowy nie posiada jakiegokolwiek tytułu prawnego do nieruchomości,
- b) jeżeli tytuł taki posiada, to na podstawie art. 124b może żądać wydania decyzji wyłącznie w celu wykonania remontu, bo do czynności związanych z eksploatacją i usuwaniem awarii może mieć uprawnienie na podstawie przepisu art. 124 ust. 1 u.g.n., w związku z art. 124 ust. 6 u.g.n.⁵⁰⁵.

P. Wojciechowski zauważa odmiennie, że art. 124b u.g.n. stanowi uzupełnienie i rozwinięcie art. 124 ust. 6 u.g.n. oraz jest także niejako odpowiedzią na wątpliwości powstałe w praktyce stosowania art. 124 u.g.n., „przede wszystkim, inaczej niż w przypadku art. 124, zobowiązanie właściciela lub użytkownika wieczystego do udostępnienia nieruchomości i znoszenia określonych czynności związanych z utrzymaniem ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń nie następuje na podstawie decyzji zezwalającej na założenie tych ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń, ale na podstawie odrębnej decyzji wydawanej niezależnie od tego, czy ciągi drenażowe, przewody lub urządzenia wybudowane zostały w

⁵⁰⁴ G. Matusik, *Komentarz do art. 124 b [w:] Ustawa o gospodarce (...)*, red. S. Kalus, Warszawa 2012, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587397663/195103>, (dostęp 30.12.2020 r.), LEX.

⁵⁰⁵ Por. wyrok WSA w Gliwicach z 18.06.2018 r., II SA/Gl 976/17, LEX nr 2517009.

ramach zajęcia nieruchomości na podstawie uprzedniej decyzji zezwalającej na zajęcie nieruchomości”⁵⁰⁶.

Nie oponuję tezom wyrażanym przez przywołanych autorów, albowiem wydają się one logicznie spójne (przy wcześniej przytoczonych moich zastrzeżeniach i wątpliwościach, co do znaczenia art. 124 ust. 6 u.g.n., z punktu widzenia interesu właściciela nieruchomości). Pozwalając sobie na polemikę ze stanowiskiem G. Matusika, uważam, że jeżeli przedsiębiorca przesyłowy, posiadając decyzję z art. 124 ust. 1 u.g.n. zdecyduje się na złożenie wniosku z art. 124b u.g.n. w zakresie konieczności wykonania prac eksploatacyjnych lub usuwania awarii, to organ, przy spełnieniu pozostałych przesłanek powinien taką decyzję wydać. Taki tryb postępowania zabezpieczy lepiej prawa właściciela nieruchomości, co do możliwości podjęcia akcji obronnej przeciwko przedsiębiorcy przesyłowemu⁵⁰⁷. Dodatkowo decyzja wydana w tym trybie będzie konkretyzować obowiązek właściciela, co do zakresu zajęcia nieruchomości. Ten element jest istotny także z punktu widzenia przedsiębiorcy przesyłowego, który obowiązek może egzekwować w przypadku oporu właściciela nieruchomości.

Należy zauważyć, że doktryna nie podjęła trudu wyjaśnienia, dlaczego ustawodawca w art. 124 ust. 6 u.g.n. nie dodał do przepisu rzeczownika „remont” jako możliwej do wykonania czynności, w jego ramach? Wniosek, jaki się jawi, sprowadza się do tego, że jeżeli przedsiębiorca przesyłowy legitymuje się decyzją z art. 124 ust. 1 u.g.n., to nie może wykonać remontu urządzenia, a może usunąć jego awarię lub wykonać czynności eksploatacyjne. Wydaje się to zasadne z tego punktu widzenia, że remont jest czynnością o szerszym zakresie niż usunięcie awarii czy wykonywanie czynności eksploatacyjnych. Zgodnie z art. 3 ust 8 u.p.b. poprzez remont – należy rozumieć wykonywanie w istniejącym obiekcie budowlanym robót budowlanych, polegających na odtworzeniu stanu pierwotnego, a niestanowiących bieżącej konserwacji, przy czym dopuszcza się stosowanie wyrobów budowlanych innych niż użyto w stanie pierwotnym. Warto dodać, że zakres ingerencji w nieruchomość przy remoncie jest znacznie większy niż przy wykonywaniu czynności eksploatacyjnych.

Praktyczne różnice pomiędzy wykonaniem remontu a wykonaniem prac eksploatacyjnych może być bardzo trudne do wychwycenia przez organ administracji publicznej, rozpoznający sprawę⁵⁰⁸. Istnieje ryzyko, że przedsiębiorca przesyłowy,

⁵⁰⁶ P. Wojciechowski, *Komentarz do art. 124 b [w:] Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. P. Czechowski, Warszawa 2015, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587659390/456830>, (dostęp 30.12.2020 r.), LEX.

⁵⁰⁷ Odmiennie stanowisko od przedstawionego przeze mnie, zajął WSA w Gliwicach w wyroku z 18.06.2018 r., II SA/GI 976/17, LEX nr 2517009.

⁵⁰⁸ Będzie tak np. w sytuacji, w której przedsiębiorca przesyłowy pod „płaszczem” konieczności usunięcia awarii przedsięwzięmie środki zmierzające do wykonania remontu urządzenia. Np. załamię się kanał sanitarny, a mając

dysponujący decyzją z art. 124 ust. 1 u.g.n., będzie chciał w taki sposób przedstawić sprawę wykonania remontu, aby ukryć je pod pojęciem prac eksploatacyjnych lub usuwania awarii. Prawidłowe zastosowanie przepisu art. 124b u.g.n. powinno być poprzedzone kwalifikacją planowanych robót w kontekście pojęć, jakimi posługują się przepisy p.b. Ocena ta może zostać jednak dokonana, o ile organ będzie dysponował odpowiednimi informacjami o zamierzeniach inwestora⁵⁰⁹. Jednakże należy przyjąć, że w świetle przepisów art. 7 i 77 § 1 k.p.a., to na organie będzie spoczywał obowiązek wyczerpującego zebrania materiału dowodowego. Z praktycznego punktu widzenia, rolą piastuna organu administracji publicznej będzie takie zapewnienie zasobów kadrowych do spraw orzekania w zakresie szeroko rozumianych decyzji wyłączeniowych, które pozwolą na właściwe zmierzenie się z problematyką, mając na względzie w szczególności doświadczenie budowlane.

4.1. Przesłanki wydania decyzji na podstawie art. 124b u.g.n.

Pierwszą z przesłanek wydania decyzji musi być stwierdzony i obiektywny fakt konieczności wykonania czynności związanych z konserwacją, remontami oraz usuwaniem awarii ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń przesyłowych. Wydaje się, że – w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych na tle zamierzonych remontów linii energetycznych – najwięcej kontrowersji może budzić w tym kontekście pojęcie remontu. Zasadą jest, że za remont – zgodnie z art. 3 ust. 8 u.p.b. – uznaje się wykonywanie w istniejącym obiekcie budowlanym robót budowlanych polegających na odtworzeniu stanu pierwotnego, a niestanowiących bieżącej konserwacji, przy czym dopuszcza się stosowanie wyrobów budowlanych innych niż użyto w stanie pierwotnym.

Przy legalnie zdefiniowanym pojęciu remontu należy także odnieść się do definicji przebudowy, która często z remontem może być mylona. Zgodnie z art. 3 ust. 7 a u.p.b., za przebudowę rozumie się wykonywanie robót budowlanych, w wyniku których następuje: zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego, z wyjątkiem charakterystycznych parametrów, jak: kubatura, powierzchnia zabudowy, wysokość, długość, szerokość.

Istnieje uzasadniona potrzeba właściwej oceny pojęcia remontu. W wyroku WSA w Rzeszowie z dnia 3 kwietnia 2019 r.⁵¹⁰ stwierdzono, że „zastąpienie w dotychczasowej linii elektroenergetycznej dotychczasowych, funkcjonujących od przeszło 50 lat słupów

na względzie dostępne techniki prowadzenia prac metodą bezwykopową, przedsiębiorca przesyłowy *de facto* usuwając awarię – wykona remont urządzenia.

⁵⁰⁹ Wyrok WSA w Olsztynie z 25.04.2019 r., II SA/Ol 213/19, LEX nr 2657360.

⁵¹⁰ II SA/Rz 84/19, LEX nr 2655829.

drewnianych betonowymi słupami wyższymi o niespełna 5 cm, przy niezmienionej trasie linii, miejscu ich dotychczasowego położenia oraz napięcia nie może prowadzić do wniosku, że mamy do czynienia ze zmianą parametrów obiektu liniowego”. Jest to rozstrzygnięcie odosobnione (poddane kontroli NSA⁵¹¹), jednakże zapadło po myśli przedsiębiorcy przesyłowego i może godzić w prawa właściciela gruntu. Przykład realizacji takiej inwestycji, gdzie dochodzi do zmiany w zakresie kubatury, nie może stanowić remontu. Taki stan faktyczny należy rozpatrywać raczej w kategoriach budowy zupełnie nowego urządzenia przesyłowego, a sprawę należy traktować bardzo poważnie, gdyż jeżeli uznać, że mamy do czynienia z budową (rozbudową, nadbudową) nowego obiektu przesyłowego, to wydanie decyzji z art. 124b u.g.n. pod pretekstem remontu urządzenia może prowadzić do jej uchylecia.). W tym kontekście wyjątkowe trafne stanowisko zajął NSA w wyroku z dnia 6.02.2018 r.⁵¹², stwierdzając w uzasadnieniu, że „jeżeli organy orzekające w sprawie na podstawie art. 124b u.g.n. ustalą (m.in. na podstawie szczegółowej dokumentacji projektowej i technologicznej), że planowane prace budowlane doprowadzą do zmiany parametrów takich, jak np. długość lub szerokość linii elektroenergetycznej, przebieg trasy linii w terenie, wysokość lub szerokość urządzeń lub przewodów liniowych (np. w zakresie określonego słupa elektroenergetycznego), napięcie lub natężenie elektroenergetyczne albo moc pola elektroenergetycznego, to należy przyjąć, że tego rodzaju prace nie stanowią prac remontowych w rozumieniu art. 124b u.g.n. w zw. z art. 3 pkt 8 u.p.b., lecz powinny być kwalifikowane jako inny rodzaj robót budowlanych (np. przebudowa, nadbudowa, rozbudowa)”. Ponadto, jak zaznaczył NSA w wyroku z 11 grudnia 2018 r.⁵¹³, warunkiem uznania planowanych robót jako przewidzianych w art. 124b u.g.n. czynności związanych z remontem przewodów i urządzeń służących do przesyłania energii elektrycznej, jest wykazanie, że roboty te spełniają przesłanki określone w art. 3 pkt 8 w zw. z art. 3 pkt 7a i art. 3 pkt 6 u.p.b.⁵¹⁴

Drugą przesłanką wydania decyzji jest brak zgody właściciela nieruchomości. Jest to niejako powielenie mechanizmu przewidzianego w art. 124 ust. 1, jednakże w tym przypadku nie zachodzi potrzeba przeprowadzenia rokowań. M. Balwicka-Szczyrba wykazuje, że wydanie decyzji na podstawie art. 124b u.g.n. winno zostać poprzedzone próbami uzyskania zgody osób mających prawa rzeczowe do nieruchomości, na jej udostępnienie, a czynności te powinny zostać udokumentowane i dopiero ich bezskuteczność upoważnia do złożenia wniosku o

⁵¹¹ Skarga kasacyjna została wywiedziona dnia 21 czerwca 2019 r., orzeczenie nieprawomocne na dzień 16.10.2021 r.

⁵¹² I OSK 1812/17, LEX nr 2461080.

⁵¹³ I OSK 406/17, LEX nr 2608633.

⁵¹⁴ Por. wyrok WSA w Olsztynie z 25.04.2019 r., II SA/OI 213/19, LEX nr 2657360.

wydanie omawianej decyzji. Stanowisko takie nie ma w mojej ocenie uzasadnienia w treści przepisu art. 124b. Jeżeli przyjmujemy zasadę braku możliwości rozszerzającej wykładni przepisów wyłączeniowych, to w tym przypadku nie możemy nakładać na przedsiębiorcę przesyłowego obowiązku dokonywania prób uzyskania zgód właścicieli nieruchomości – czyli *de facto* prowadzenia rokowań. Wydaje się, że brak zgody właściciela gruntu wyrażony w jakiegokolwiek formie uprawnia do stwierdzenia, że przesłanka ta się ziszczyła, a ponadto taka przesłanka może ziszczyć się w toku zbierania materiału dowodowego przez organ I instancji, jeżeli organ ustali, że właściciel (współwłaściciel) nieruchomości nie wyraża zgody na przeprowadzenie prac. Wychodząc z założenia, że prawo jest stanowione w sposób przemyślany i racjonalny, trzeba zwrócić uwagę, że gdyby prawodawca chciał przy trybie z art. 124b u.g.n. ustanowić tryb rokowań jako przesłankę wydania decyzji, to określiliby to wprost w przepisie art. 124b u.g.n. albo odesłaliby do odpowiedniego stosowania art. 124 ust. 3 u.g.n.

Interpretacja przepisu art. 124b u.g.n. prowadzi również do wniosku, że urządzenie przesyłowe, które ma być przedmiotem czasowego eksploataowania, usunięcia awarii bądź remontu – nie musi być wybudowane legalnie. Nie jest bowiem przesłanką wydania decyzji uprzednie stwierdzenie legalności takiej budowy⁵¹⁵ (co więcej urządzenie to nie musi być własnością wnioskodawcy). Implikuje to konieczność oceny stopnia zagwarantowania ochrony praw właściciela nieruchomości. Zgodnie z art. 124b ust. 4 u.g.n. za udostępnienie nieruchomości oraz szkody powstałe na skutek czynności eksploatacyjnych, usuwania awarii bądź wykonania remontu – właścicielowi nieruchomości przysługuje odszkodowanie. Ustawa milczy na temat rozliczenia tzw. zaszczości rozumianych jako bezprawne korzystanie z gruntu przez przedsiębiorców przesyłowych, za które właściciel nieruchomości powinien otrzymać stosowną rekompensatę⁵¹⁶, a samo odszkodowanie z art. 124b powinno być obliczane na podstawie innych kryteriów niż te opisane w art. 124 u.g.n. Wyobrazić sobie możemy taką oto sytuację, że właściciel nieruchomości, na której nielegalnie zbudowano urządzenie przesyłowe w latach 50. ubiegłego wieku, stanie się stroną postępowania administracyjnego w przedmiocie decyzji, mającej być wydanej w trybie art. 124b u.g.n. Jeżeli przedsiębiorca przesyłowy w ramach takiej decyzji wykona remont urządzenia, które będzie spełniać swe funkcje przez następnych kilkadziesiąt lat, to zapłaci właścicielowi nieruchomości odszkodowanie wyłącznie

⁵¹⁵ G. Matusik, *Własność urządzeń przesyłowych a prawa do gruntu*, Warszawa 2011, s. 308, E. Mzyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. G. Bieniek, Warszawa 2011, s. 588.

⁵¹⁶ Słuszne postulaty w tym zakresie zawierały projektowane rozwiązania ustawy o korytarzach przesyłowych, której założeniem było stworzenie algorytmu pozwalającego na wzajemne rozliczenie pomiędzy przedsiębiorcą przesyłowym a właścicielem gruntu.

za udostępnienie nieruchomości oraz szkody powstałe na skutek czynności, o których mowa w przepisie art. 124b ust. 1 u.g.n.

Powyższa regulacja, polepsza sytuację prawną przedsiębiorcy przesyłowego. Jeżeli ukształtuje on wniosek w sposób wykazujący zasadność przeprowadzenia remontu urządzenia i przeforsuje taką argumentację prawną przed organem – to po wykonaniu takiego „remontu”, który w sensie prawnym remontem niekoniecznie musi być, zyska możliwość korzystania z urządzenia na parędziesiąt kolejnych lat, a obowiązek zapłaty odszkodowania nie będzie tożsamy z odszkodowaniem określonym w art. 124 ust. 4 u.g.n. Właściciel nieruchomości pozostanie jedynie z możliwością dochodzenia odszkodowania za szkody mogące powstać w toku wykonywania czynności, które nie będą odnoszone do spadku wartości nieruchomości lub utraty możliwości pobierania z niej pożytków (cóż ma bowiem remont do spadku wartości nieruchomości), co będzie szczególnie istotne w przypadku nieruchomości rolnych.

Przepis 124b ust. 1 u.g.n. jest tak skonstruowany, że wydanie decyzji w oparciu o ten przepis nie musi odnosić się do urządzeń będących własnością wnioskodawcy. Świadczy o tym sformułowanie „nienależących do części składowych nieruchomości”, które wyraża ust. 1 przepisu art. 124b. Skoro urządzenie nie należy do części składowej nieruchomości to nie znaczy wcale, że musi stanowić własność podmiotu wnioskującego o wydanie decyzji. Wejście przyłączonych urządzeń w skład przedsiębiorstwa (zakładu) jest jedynie kwestią faktu, który nie oznacza, że stają się one własnością przedsiębiorcy przesyłowego, wnioskującego o wydanie decyzji⁵¹⁷. W przeciwieństwie do trybu przewidzianego w art. 124 ust. 1 u.g.n. ze wszczęciem postępowania w sprawie wydania decyzji z art. 124b u.g.n. nie może wystąpić np. zainteresowana osoba fizyczna, która będzie chciała naprawić, wyremontować lub usunąć awarię określonego urządzenia przesyłowego. Świadczy to o swoistym „dedykowaniu” art. 124b u.g.n. wyłącznie podmiotom zobowiązanym do wykonania czynności, o których mowa w ust. 1 przepisu art. 124b u.g.n., albowiem przepis ten stanowi w ust. 2, że decyzję, o której mowa w ust. 1, wydaje się z urzędu albo na wniosek podmiotu zobowiązanego do wykonania czynności, o których mowa w ust. 1.

⁵¹⁷ W. Pawlak, *Komentarz do art. 49 [w:] Kodeks cywilny. Część ogólna. Komentarz do wybranych przepisów*, red. J. Gudowski, Gdańsk 2018, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587782748/580188>, (dostęp: 30.12.2020 r.), LEX; E. Niezbecka, *Komentarz do art. 49 [w:] Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna*, wyd. II, red. A. Kidyba, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587244834/128083>, (dostęp: 30.12.2020 r.), LEX.

4.2. Skutki prawne decyzji z art. 124b u.g.n.

Na mocy wydanej decyzji podmiot zobowiązany do wykonania czynności, o których mowa w art. 124b ust. 1 u.g.n jest uprawniony do dokonania czynności, które określił we wniosku o wydanie decyzji. Właściciel nieruchomości jest zaś zobowiązany pod rygorem egzekucji tego obowiązku – do udostępnienia nieruchomości w taki sposób, aby decyzja mogła zostać wykonana.

Wydanie i następnie wykonanie decyzji nie wpłynie na powstanie dobrej wiary posiadacza urządzeń, w zakresie dalszego korzystania z nich. Postępowanie wszczynane z art. 124b u.g.n. ma charakter incydentalny, powodujący konieczność wykonania np. konserwacji, remontu lub usunięciem awarii urządzenia. Do wykonania wskazanych czynności podmiot wnioskujący będzie zobowiązany na mocy przepisów ustawowych bądź regulacji umownych. Istotą przedsięwzięcia takich czynności jest utrzymanie ciągłości i niezawodności pracy urządzeń przesyłowych. Decyzja z art. 124b u.g.n. nie będzie podstawą do prowadzenia na takim urządzeniu dalszych czynności remontowych bądź konserwacyjnych, podobnie jak ma to miejsce w sytuacji określonej art. 124 ust. 6 u.g.n., gdzie fakt wydania decyzji uprawnia w przyszłości do wstępu na nieruchomość, w celu konserwacji oraz usuwania awarii urządzenia wybudowanego na podstawie art. 124 ust. 1 u.g.n.

Decyzja administracyjna, zgodnie z art. 124b ust. 2a u.g.n., musi zostać opatrzona rygorem natychmiastowej wykonalności. Co istotne, art. 124b ust. 2a u.g.n. nie funkcjonował w u.g.n. od początku wprowadzenia art. 124b u.g.n. Został dodany przez art. 2 ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw⁵¹⁸. Przyczyna jego uchwalenia była uzasadnianą okolicznością, że przedsiębiorcy energetyczni, świadczący usługi przesyłu energii elektrycznej⁵¹⁹, czynią to w interesie ogólnym, wykonując cele publiczne. O ile zdanie to jest prawdziwe, o tyle uzasadnienie wprowadzenia tak dalekiej ingerencji w prawa jednostki wyłącznie z tego powodu, że przedsiębiorca realizuje cel publiczny – nie przekonuje⁵²⁰. W ocenie projektodawców wprowadzenie przepisu art. 124 b ust. 2a zmierza do „lepszej ochrony interesu publicznego postrzeganego jako interes zbiorowości w zapewnieniu ciągłości dostaw lub świadczonych usług przez przedsiębiorstwa energetyczne, nie naruszając jednocześnie interesu indywidualnego jednostek, które

⁵¹⁸ Dz. U. z 2018 r. , poz. 2348.

⁵¹⁹ Na marginesie trzeba także zauważyć, że z tego przepisu nie korzystają wyłącznie przedsiębiorcy energetyczni, ale także przedsiębiorcy świadczący usługi wodociągowo-kanalizacyjne.

⁵²⁰ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw, Druk 2911, s. 17-18, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2911>, (dostęp 27.12.2020 r.).

równorzędnie odnoszą korzyść”. Trudno odnieść się do tego stwierdzenia, gdyż nie wyjaśniono na czym miałyby owa korzyść polegać. Szczególnie w sytuacji, w której urządzenie przesyłowe zostało zlokalizowane na nieruchomości bezprawnie, a właściciel nie otrzymał z tego tytułu jakiegokolwiek rekompensaty. W mojej ocenie obligatoryjne nadanie rygoru decyzji z art. 124b nie jest uzasadnione. Czynność remontu urządzenia, jako z założenia planowana, nie wymaga szybkiego i pilnego dostępu na nieruchomość. Jeżeli istnieje sytuacja nagła, zagrażająca normalnej pracy urządzenia i mogąca wpływać na interes ogółu, to takie sytuacje normuje art. 126 u.g.n. albo służebność przesyłu, ustanowiona odpowiednio wcześniej przez przewidującego przedsiębiorcę przesyłowego. Powyższego nie zmienia fakt, że wykonalność decyzji wydanej w trybie art. 124b ust. 1 może być wstrzymana przez organ administracyjny lub sąd administracyjny na etapie wnoszenia skargi na decyzję organu drugiej instancji.

Skutkiem wydanej decyzji jest także to, iż – zgodnie z art. 124b ust. 4 u.g.n. – za udostępnienie nieruchomości oraz szkody powstałe na skutek czynności wykonywanych przez przedsiębiorcę przesyłowego przysługuje właścicielowi odszkodowanie w wysokości uzgodnionej z podmiotem, któremu udostępniono nieruchomość.

Z powyższego wynika, że ustawodawca rozróżnia pojęcia „udostępnienie nieruchomości” oraz „szkody”, stanowiąc w art. 124b ust. 4 u.g.n. zdanie pierwsze, że „za udostępnienie nieruchomości oraz szkody powstałe na skutek czynności, o których mowa w ust. 1, przysługuje odszkodowanie”. Odszkodowanie może być odnoszone wyłącznie do faktu udostępnienia nieruchomości, które jako zdarzenie faktyczne, nie musi przecież rodzić żadnej szkody. Można zatem poddać w wątpliwość poprawność legislacyjną takiego sformułowania.

Ustawodawca na kanwie art. 124b u.g.n. określa udostępnienie nieruchomości jako zdarzenie powodujące obowiązek zapłaty odszkodowania⁵²¹. Powyższe jest o tyle istotne, że w przypadku art. 124 ust. 6 u.g.n. nie mamy do czynienia z możliwością ubiegania się o odszkodowanie za „udostępnienie nieruchomości”, lecz tylko za szkody – poprzez odesłanie w art. 124 ust. 4 u.g.n. do art. 128 ust. 4 u.g.n.

Umowne uzgodnienie wynagrodzenia ma nastąpić w terminie 30 dni, licząc od dnia, w którym upłynął termin udostępnienia nieruchomości, określony w decyzji. W sytuacji, gdy strony nie dojdą do porozumienia w kwestii wynagrodzenia, inicjatywę przejmuje starosta poprzez obligatoryjne wszczęcie postępowania w sprawie ustalenia odszkodowania.

⁵²¹ Okoliczność, czy za udostępnienie nieruchomości należne jest „odszkodowanie”, tak jak stanowi przepis jest dyskusyjna. Sam fakt ekwiwalentu za udostępnienie nieruchomości jest jak najbardziej pożądany z punktu widzenia ochrony interesów majątkowych właściciela nieruchomości.

5. Pozyskanie praw do nieruchomości na podstawie art. 126 u.g.n.

Zasadą, określoną w art. 126 ust. 1 u.g.n., jest to, iż w przypadku siły wyższej lub nagłej potrzeby zapobieżenia powstaniu znacznej szkody, z zastrzeżeniem ust. 5, starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, udziela, w drodze decyzji, zezwolenia na czasowe zajęcie nieruchomości na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy, licząc od dnia zajęcia nieruchomości. W przypadku postępowania prowadzonego na wniosek, wydanie decyzji następuje niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 7 dni, licząc od dnia złożenia wniosku.

W praktyce funkcjonowania urządzeń przesyłowych, siłą rzeczy, urządzenia te będą ulegać awarii. Jest to uzasadnione z tego względu, że większość urządzeń przesyłowych, realizowanych w XX wieku jest wykonana z materiałów, które naturalnie się zużywają i mogą powodować ich awarię. O ile art. 124b u.g.n. służy co do zasady zaplanowanym z odpowiednim wyprzedzeniem pracom remontowym, a także awariom powstałym w wyniku cech i stanu technicznego danego urządzenia, to regulacja art. 126 u.g.n. służyć ma przede wszystkim możliwości względnie szybkiej interwencji przedsiębiorcy przesyłowego, w celu usunięcia zaistniałej awarii urządzenia bądź wysoce prawdopodobnej awarii, która może nastąpić. Regulacja art. 126 u.g.n. została zatem ukształtowana w taki sposób, aby stworzyć przedsiębiorcy przesyłowemu ramy prawne i podstawy do podejmowania działań faktycznych przed sformalizowanymi działaniami prawnymi (wszczęciu procedury administracyjnej). Przedsiębiorca przesyłowy może odpowiadać względem właściciela gruntu za bezprawne naruszenie jego prawa własności, w sytuacji gdy z okoliczności sprawy wynikać będzie brak istnienia przesłanek uprawniających do ingerencji w nieruchomość na podstawie analizowanego przepisu.

Regulację wynikającą z art. 126 u.g.n. można stosować do dwóch kategorii zdarzeń, to jest tych które jeszcze nie wystąpiły lub tych które już zaistniały. Zasadą wynikającą z przywołanej regulacji jest, że przedsiębiorca przesyłowy powinien złożyć wniosek przed zajęciem nieruchomości (art. 126 ust.1 u.g.n.). Jeżeli jednak obiektywne okoliczności uniemożliwią złożenie wniosku o wydanie decyzji na czasowe zajęcie nieruchomości, właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości ma obowiązek udostępnienia. Dotyczyć to będzie sytuacji gdzie trzeba działać w sposób szybki i stanowczy w celu usunięcia stanu zagrożenia. W takim wypadku wniosek o wydanie tej decyzji powinien zostać złożony w terminie 3 dni od dnia zajęcia nieruchomości zgodnie z art. 126 ust. 5 u.g.n. W wyroku z dnia

8.12.2017 r. NSA⁵²² wskazał, że przesłanką najistotniejszą dla zastosowania art. 126 ust. 10 u.g.n. jest stan kwalifikowanej nagłej potrzeby zapobieżenia znacznej szkody wynikającej z awarii, a zajęcie nieruchomości ma charakter na tyle nagły, że nie jest możliwe wstrzymanie się z zajęciem nieruchomości do czasu wydania decyzji w trybie art. 126 ust. 1 u.g.n. Chodzi tu więc o zdarzenia wymagające natychmiastowej reakcji z wykorzystaniem cudzej nieruchomości, gdy oczekiwanie na wydanie decyzji o czasowym zajęciu (która i tak jest wydawana w przyspieszonym trybie) spowodowałoby najpewniej wyrządzenie szkody.

Na marginesie wypada zauważyć, że konstrukcja art. 126 ust. 1 i ust. 3 u.g.n. nie wyklucza, że podmiotem mogącym zainicjować postępowanie w tym trybie może być w zasadzie każdy podmiot prawa, który będzie miał w tym interes prawny. W szczególności przemawia za tym zwrot użyty przez prawodawcę w art. 126 ust. 3 „podmiot, który zajął nieruchomość”.

W każdym z powyższych przypadków, wnioskujący o wydanie decyzji będzie mógł ją uzyskać *ex ante* lub *ex post*⁵²³, co podkreśla dużą uniwersalność przepisu, oddając niejako ocenę zasadności wystąpienia określonych przesłanek przedsiębiorcy przesyłowemu. Dariusz R. Kijowski zauważa, że wydanie pozwolenia *post factum* jest alternatywną metodą realizacji wyznaczonych prawem celów i zadań państwa⁵²⁴. Autor zauważa, że w prawie niemieckim istnieje zasada zgodnie z którą organ musi wydać pozwolenie *post factum*, jeżeli nie zostaną naruszone reguły prawa materialnego⁵²⁵. Regulacja dotycząca możliwości wydania decyzji *post factum* jest potrzebna i słuszna. Trudno bowiem oczekiwać, że w przypadku awarii kluczowych magistrali przesyłowych, które mogą zaopatrywać aglomeracje miejskie w podstawowe media, przedsiębiorca powinien w pierwszej kolejności zadbać o formalno-prawną podstawę ingerencji w nieruchomość.

5.1. Przesłanki wydania decyzji na podstawie art. 126 ust. 1, 5 i 8 u.g.n.

Jak już zasygnalizowałem, alternatywnymi przesłankami wydania decyzji z art. 126 ust. 1 u.g.n. są wystąpienie siły wyższej lub nagłej potrzeby zapobieżenia powstaniu znacznej szkody. Siła wyższa jest pojęciem, które wywodzi się z prawa rzymskiego, a dość bogate orzecznictwo na tym tle powstało, co zrozumiałe, na bazie prawa prywatnego. Generalnie rzecz ujmując, siła wyższa rozumiana jest jako zdarzenie nagłe, powodowane czynnikami

⁵²² I OSK 1284/17, LEX nr 2428571.

⁵²³G. Matusik, *Komentarz do art. 126 [w:] Ustawa o gospodarce (...)*, red. S. Kalus, Warszawa 2012, <https://sip.lex.pl/#commentary/587397665/195105>, (dostęp 30.12.2020 r.), LEX.

⁵²⁴D. R. Kijowski, *Pozwolenia w administracji publicznej*, Białystok, 2000, s. 261.

⁵²⁵Op. Cit. s. 274.

zewnątrznymi, na które człowiek nie ma wpływu, nie może nad tymi czynnikami (zjawiskami) zapanować (*vis maior, quae humana infirmitas resistere non potest*).

W doktrynie na tle przepisu art. 126 u.g.n. prezentuje się pogląd, że typowymi przykładami działania siły wyższej będą np. powódź, pożar, trzęsienie ziemi czy huragan⁵²⁶. O takie przykłady działania siły wyższej – jako powstającej w wyniku nagłych zjawisk przyrodniczych – chodzi w treści przywołanego przepisu. Sprawa oceny tej przesłanki nie powinna nastroczać trudności w zdiagnozowaniu prawdziwości jej zaistnienia przez organ administracji publicznej.

Nagła potrzeba zapobieżenia powstaniu znacznej szkody nie jest pojęciem tożsamym z pojęciem siły wyższej, a pojęcia te należy kategorycznie rozróżniać, choć – jak utrzymuje G. Matusik – może się zdarzyć, że zdarzenie stanowiące siłę wyższą będzie groziło znaczną szkodą, a więc obie przesłanki zaistnieją jednocześnie⁵²⁷ – czemu trudno zaprzeczyć.

W przywołanej przesłance, od której zależy wydanie decyzji, w szczególności należy zwrócić uwagę na słowo „nagle”. Z całą pewnością nie będzie możliwe twierdzenie, iż nagłym zdarzeniem jest konieczność dokonania przez przedsiębiorcę przesyłowego, określonego prawem, przeglądu (np. corocznego) urządzenia – albowiem taka potrzeba nie wypełni przesłanki „nagłości”. Nie będzie też nagłą potrzebą konieczność wykonania naprawy urządzenia, jeżeli wcześniej wnioskodawcy odmówiono wydania decyzji z art. 124b u.g.n. Zatem to potrzeba ma być nagła, a więc szkoda nie może być wcześniej przewidywana, ani tym bardziej planowana. Nagłość potrzeby może uzasadniać uzyskanie informacji o ryzyku znacznej szkody, która może wystąpić w każdej chwili⁵²⁸. W postanowieniu WSA w Szczecinie z dnia 25 listopada 2014 r.⁵²⁹ zaakcentowano że nagła potrzeba wykonania prac naprawczych spowodowana jest bardzo złym stanem technicznym słupa linii, zagrażającym zdrowiu i życiu ludzkiemu z uwagi na duże ubytki betonu, co może spowodować złamanie słupa.

Omówienia wymaga także specyficzny charakter decyzji administracyjnej opartej na przepisie art. 126 ust. 5 i 8 u.g.n. Specyfika wyraża się w tym, że decyzja ta wydawana jest po faktycznym zajęciu nieruchomości przez przedsiębiorcę przesyłowego. Celem postępowania administracyjnego prowadzonego w trybie art. 126 ust. 8 jest zbadanie przez organ zaistnienia przesłanek zajęcia nieruchomości, którymi są: siły wyższa lub nagła potrzeba zapobieżenia

⁵²⁶ E. Mzyk, *Komentarz do art. 126 [w:] Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, wyd. IV, red. G. Bieniek, Warszawa 2010, <https://sip.lex.pl/#commentary/587534611/341438>, (dostęp 30.12.2020 r.), LEX.

⁵²⁷ G. Matusik, *Komentarz do art. 126 [w:] Ustawa o gospodarce (...)*, red. S. Kalus, Warszawa 2012, <https://sip.lex.pl/#commentary/587397665/195105>, (dostęp 30.12.2020 r.), LEX.

⁵²⁸ Wyrok WSA w Warszawie z 24.07.2014 r., I SA/Wa 2981/13, LEX nr 1769464.

⁵²⁹ II SA/Sz 801/14, LEX nr 1551279.

powstaniu znacznej szkody. Ramy tego postępowania będą się ograniczać do oceny, czy zajmujący cudzą nieruchomość uczynił to w oparciu o obiektywne okoliczności występujące i uzasadniające to zajęcie. Można wobec tego stwierdzić, że taka forma dokonywania czynności faktycznych przez przedsiębiorcę przesyłowego będzie odbywała się na jego ryzyko⁵³⁰. Nie zmienia to faktu, że powyższa regulacja jest potrzebna w polskim systemie prawnym, albowiem założyć należy, że zdarzać się będą sytuacje wymagające natychmiastowego działania przedsiębiorcy przesyłowego, zobowiązanego do usunięcia awarii urządzenia. Reasumując, przesłanki wydania decyzji (następczej) są takie same jak w przypadku przepisu art. 126 ust. 1 u.g.n.

5.2. Skutki prawne decyzji z art. 126 ust. 1 i 8 u.g.n.

Skutki prawne obydwu decyzji wymienionych w art. 126 u.g.n. należy omówić oddzielnie z uwagi na występujące pomiędzy nimi różnice.

Po pierwsze, skutkiem decyzji z art. 126 ust. 1 jest powstanie uprawnienia, co do zasady na rzecz przedsiębiorcy przesyłowego do ingerencji w nieruchomość na okres ustalony w decyzji, który nie może być dłuższy niż 6 miesięcy – licząc od dnia zajęcia nieruchomości. W stosunku do właściciela nieruchomości powstanie obowiązek udostępnienia nieruchomości – w czasie i zakresie określonym decyzją.

Po drugie, korzystanie z nieruchomości na podstawie decyzji z art. 126 ust. 1 u.g.n. wiązać się będzie koniecznością przywrócenia nieruchomości do stanu pierwotnego. Jeżeli zaś będzie to niemożliwe wtedy wiązać się będzie z zapłatą na rzecz właściciela nieruchomości odszkodowania. Będzie ono ustalane w inny sposób aniżeli odszkodowanie z art. 124 ust. 1 u.g.n. Zgodnie z art. 126 ust. 3 u.g.n. odszkodowanie przysługuje nie tylko za szkody powstałe na skutek podejmowanych czynności, lecz także już za samo udostępnienie nieruchomości – co nie występuje w przypadku odszkodowania z art. 124 ust. 1 u.g.n. gdzie brak jest elementu „udostępnienia nieruchomości”, jako składnika odszkodowania. Wypada przypomnieć, że konieczność ustalenia odszkodowania za „udostępnienie” nieruchomości istnieje także w art. 124b ust. 4 u.g.n.

Przechodząc do skutków prawnych decyzji wydawanej, na podstawie art. 126 ust. 5 i 8 u.g.n. wypada zauważyć, co następuje:

Po pierwsze, decyzja wydawana w ramach ww. trybu postępowania rozstrzygać będzie w istocie o potwierdzeniu uzyskania przez wnioskodawcę tytułu prawnego do nieruchomości.

⁵³⁰ G. Matusik, *Komentarz do art. 126 [w:] Ustawa o gospodarce (...)* red. S. Kalus, Warszawa 2012, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587397665/195105>, (dostęp 30.12.2020 r.), LEX.

W swej treści powinna zgodnie z art. 126 ust. 8 u.g.n. potwierdzać zaistnienie przesłanek zajęcia nieruchomości. Uzyskując takie potwierdzenie *ex post*, przedsiębiorca nie narazi się na ryzyko powództwa o wynagrodzenie za bezumowne korzystanie z nieruchomości.

Po drugie, skutkiem prawnym decyzji będzie także obowiązek zapłaty odszkodowania na zasadach analogicznych jak w przypadku korzystania z nieruchomości na zasadzie art. 126 ust. 1 u.g.n. Zaakcentować wypada, że zgodnie z art. 126 ust. 6 u.g.n. w przypadku niezłożenia wniosku, o którym mowa w art. 126 ust. 5 u.g.n., w terminie 3 dni, starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, w drodze decyzji obligatoryjnie orzeka o nałożeniu kary w wysokości 5000 zł za każdy dzień zwłoki, licząc od dnia następującego po dniu, w którym upłynął termin do złożenia wniosku. Orzeczenie grzywny będzie również możliwe, w sytuacji w której nastąpiło zajęcie nieruchomości, a nie zaistniały przesłanki uzasadniające zajęcie nieruchomości.

6. Uprawnienia procesowe stron postępowania przy korzystaniu z nieruchomości przed i po wydaniu decyzji ograniczającej własność

Lektura przepisów art. 124, 124b, i 126 u.g.n. nie budzi wątpliwości co do tego, że prawa przedsiębiorcy przesyłowego lub innego podmiotu do ingerencji w nieruchomość prywatną są dość rozbudowane, przy czym znajduje to uzasadnienie w realizacji celów publicznych. Warto wskazać, że w istocie cały ciężar operacyjny przygotowania przez przedsiębiorcę przesyłowego wniosku o wydanie decyzji z art. 124 ust. 1 u.g.n. będzie koncentrował się na etapie przed wszczęciem postępowania a nie w jego trakcie.

Właściwie przygotowany i umotywowany wniosek o wszczęcie postępowania administracyjnego, w przedmiocie wydania decyzji dotyczącej zajęcia nieruchomości, w zasadzie nie może być rozpoznany negatywnie, o ile spełnione zostaną przesłanki warunkujące jej wydanie.

W toku postępowania administracyjnego uprawnienia przedsiębiorcy przesyłowego i właściciela nieruchomości są równorzędne. Przedsiębiorca przesyłowy w toku postępowania prawdopodobnie będzie przyjmował rolę odpierającego argumenty właściciela nieruchomości. W zależności od stopnia intensywności akcji obronnej podejmowanej przez właściciela nieruchomości, wnioskodawca (jak i właściciel) mogą korzystać ze środków dowodowych przewidzianych w k.p.a., przy czym właściciel jest uprawniony także (pod pewnymi warunkami) do zakwestionowania legalności decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu

publicznego bądź zaskarżenia aktu prawa miejscowego, w celu próby zawieszenia postępowania administracyjnego z wniosku przedsiębiorcy przesyłowego.

W tym miejscu należy poczynić bardzo ważną uwagę, jedną z kluczowych dla postawionych w rozprawie problemów badawczych. Mianowicie przepisy art. 124 i 124b u.g.n. milczą na temat precyzyjnego zakresu (powierzchniowego) zajęcia nieruchomości. Żaden przepis prawa (art. 124 i 124b u.g.n.) nie obliuguje wprost organu do określenia w decyzji precyzyjnej powierzchni nieruchomości. Natomiast doktryna⁵³¹ i orzecznictwo zgodnie postulują konieczność oznaczania w treści decyzji precyzyjnego zakresu zajęcia nieruchomości⁵³² i takie orzeczenia należy ocenić bardzo pozytywnie w zakresie, w jakim chronią prawa właścicieli nieruchomości. Nie jest przekonywujące, w świetle zasady proporcjonalności, takie „mgliste” ukształtowanie pozycji właściciela, który *de facto* nie ma wiedzy, co do tego, jaki zakres powierzchniowy jego nieruchomości zostanie zajęty na potrzeby prac, o których mowa w art. 124 ust. 1 u.g.n. czy art. 124b u.g.n. W mojej ocenie postulatem *de lege ferenda* może być uszczegółowienie regulacji art. 124 czy 124b u.g.n., np. o konieczność obligatoryjnego wskazania we wniosku obszaru zajęcia nieruchomości lub też odesłania do odpowiedniego stosowania przepisów art. 116 u.g.n. Brak jest obecnie takich regulacji, stąd też z pomocą przychodzi orzecznictwo. W jednym ze swych judykatów NSA⁵³³ stwierdził, że „wymóg zachowania zgodności ograniczenia wynikającego z decyzji o czasowym zajęciu nieruchomości z planem miejscowym lub z decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego odnosi się przede wszystkim do obszaru nieruchomości, który objęty został przeznaczeniem pod budowę publicznych urządzeń infrastruktury technicznej lub na którym ustalona została lokalizacja tego typu inwestycji. Tylko bowiem wobec takiej części obszaru nieruchomości może być wydana decyzja o zezwoleniu na czasowe jej zajęcie, który to obszar jest niezbędny dla posadowienia na nim tych urządzeń oraz wykonania związanych z tym posadowieniem robót budowlanych. Skoro zaś decyzja wprowadzająca ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości ma być zgodna z planem lub z decyzją lokalizacyjną również w zakresie obszaru ograniczenia, to także z tego względu musi zawierać

⁵³¹ G. Matusik, *Komentarz do art. 124 [w:] Ustawa o gospodarce (...)* red. S. Kalus, Warszawa 2012, autor wskazuje, że rygorystyczne stanowisko w zakresie ustalenia przebiegu inwestycji jest słuszne, zważywszy na fakt, że to decyzja o objęciu nieruchomości tworzy dopiero tytuł prawny do korzystania z nieruchomości, dlatego powinna być precyzyjna – por. teza nr 65, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587397661/195101>, (dostęp 30.12.2020 r.), LEX.

⁵³² Por. E. Bończak-Kucharczyk, *Komentarz do art. 124 [w:] Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, Gdańsk 2019, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587724935/586030>, (dostęp 30.12.2020 r.), LEX; oraz znajdujące się tam orzecznictwo.

⁵³³ Wyrok NSA z 25.07.2017 r., I OSK 2043/16, LEX nr 2331111.

rozstrzygnięcie w zakresie obszaru zajętej nieruchomości. Treść normy art. 124 ust. 1 u.g.n. zawiera wymóg ścisłego określenia zakresu ograniczenia”. Z powyższego wyroku płynie jasna sugestia, że wyłączeniowy charakter decyzji, ograniczający własność, nakazuje określenie uprawnionemu ram przestrzennych, w jakich będzie on wykonywał decyzję. Nie jest zjawiskiem dobrym dla stabilności i pewności prawa sytuacja, w której to wyroki sądów muszą korygować ustawodawcę i wskazywać wytyczne, co do treści, jakie powinny zawierać rozstrzygnięcia organów administracji. W szczególności, jeżeli chodzi o przepisy natury wyłączeniowej, fundamentalnie godzących w interes jednostki, które w przypadku art. 124 ust. 1 u.g.n. ukształtowane są na zasadzie uznaniowości wydania decyzji⁵³⁴.

Z drugiej strony godzi się także zauważyć, że Starosta na mocy art. 77 § 1 k.p.a. w zw. z art. 7 k.p.a. zobowiązany jest zgromadzić w toku postępowania wystarczający materiał dowodowy do tego, aby rozstrzygnąć sprawę. Przyjmując, że organ wydając decyzje musi sam zbadać zgodność planowanej inwestycji z m.p.z.p. lub decyzją lokalizacyjną można wywieść, że organ uprawniony będzie do żądania od przedsiębiorcy dokumentów pozwalających mu załatwić sprawę. Może to jednak rodzić spory interpretacyjne, co do granic takiego żądania w kontekście wydania bądź niewydania decyzji ograniczającej własność. Uwzględnienie zgłoszonego wyżej postulatu de lege ferenda w zakresie treści wniosku przyczyniłoby się do sprawniejszego załatwienia sprawy administracyjnej.

Artykuł 124 u.g.n. „milczy” na temat zasad ustalania w decyzji zakresu powierzchni zajęcia nieruchomości. Przywołany przepis - enigmatycznie stwierdza w ostatnim zdaniu przepisu art. 124 ust. 1, że „ograniczenie to następuje zgodnie z planem miejscowym, a w przypadku braku planu, zgodnie z decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego”. Czy można domniemywać, że jeżeli z decyzji nie będzie wynikać precyzyjnie ustalony zakres zajęcia, a decyzja nie zostanie poddana kontroli instancyjnej, to przedsiębiorca przesyłowy może korzystać z całej nieruchomości? Nie jest to problem rozstrzygnięty, a mógłby być, gdyby art. 124 u.g.n. byłby w tym zakresie stanowczy i nakazywał np. odpowiednie stosowanie do wniosku o zajęcie z art. 116 u.g.n.. Nie można też szukać rozwiązania problemu na zasadzie argumentacji sprowadzającej się do tego, że art. 124 ust. 4 u.g.n. w konsekwencji problem rozwiąże, bo dojdzie do zrekompensowania właścicielowi gruntu uszczerbku w jego mieniu. Uważam za „ułomność” przepisów, dotyczących ograniczenia własności nieruchomości, że nie nakładają na organ obowiązku ustalenia takiego zakresu, tak aby właściciel nieruchomości wiedział, jaką część gruntu będzie zobligowany udostępnić, czy będą mogły na gruncie

⁵³⁴ Wyrok NSA z 8.11.2016 r., I OSK 1917/14, LEX nr 2241155.

pozostać na czas prowadzenia prac urządzenia (koparki i inne urządzenia służące do wykonania czynności), jeżeli tak, to na jak długo? Stąd też należy postawić pytanie o relację przepisów art. 124 i 124 b u.g.n., w tym zakresie z zasadą proporcjonalności. Rozważając konstytucyjność ingerencji ustawowej, polegającej na wprowadzeniu przepisów art. 124, u.g.n., należy udzielić odpowiedzi na trzy pytania⁵³⁵:

- a) czy dana regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych w niej skutków?
- b) czy jest ona niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana?
- c) czy jej efekty pozostają w odpowiedniej proporcji do ciężarów nakładanych na obywatela?⁵³⁶

W mojej ocenie, o ile art. 124 u.g.n. jest niezbędny, gdyż umożliwia realizację interesu publicznego, to w obszarze , w jakim nie precyzuje on problematyki zakresu zajęcia nieruchomości, nie odpowiada zachowaniu należytej proporcji pomiędzy efektem jego stosowania a ciężarem nałożonym na właściciela nieruchomości. Ciężarem tym jest właściwie jego „niewiedza”, co do tego, w jakim zakresie jego nieruchomości będzie mogła być zajęta. Rozwiązaniem tego problemu byłoby ustawowe zobligowanie organu do wskazania w decyzji, graficznego zakresu zajęcia nieruchomości oraz wskazania jej powierzchni i sposobu wykonywania swych praw przez zainteresowanego.

Inaczej już sytuacja ma się w przypadku przepisu art. 124b u.g.n., który odnosi do wykonania remontu, usunięcia awarii lub konserwacji istniejącego urządzenia. Ustawodawca wprost wskazuje w przepisie art. 124 ust. 3 u.g.n., że obowiązek udostępnienia nieruchomości może być ustanowiony na czas nie dłuższy niż 6 miesięcy. Sama zaś decyzja o zobowiązaniu do udostępnienia nieruchomości może być także wydana w celu zapewnienia dojazdu umożliwiającego wykonanie czynności. Brak podobnych przesłanek przy przepisie art. 124 u.g.n. powoduje stan, w którym dochodzi do zachwiania zasady proporcjonalności. Przy klasycznym wywłaszczeniu – mamy do czynienia z sytuacją jasną dla stron postępowania. Każda ze stron zdaje sobie sprawę z tego, jaki zakres nieruchomości zostanie w przyszłości odebrany właścicielowi gruntu. Tego samego nie można powiedzieć o quasi wywłaszczeniu przewidzianym w art. 124 u.g.n.

Warto także zauważyć uprawnienie właściciela nieruchomości wywodzone z art. 124 ust. 5 u.g.n. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli założenie lub przeprowadzenie ciągów,

⁵³⁵ Por. wyrok TK z 26.04.1995 r., K 11/94, OTK 1995, nr 1, poz. 12, s. 133, LEX nr 25538, wyrok TK z 9.01.1996 r., K 18/95, OTK 1996, nr 1, poz. 1, LEX nr 25522.

⁵³⁶ Por. M. Zdyb, *System Prawa Administracyjnego (...)*, s. 601.

przewodów i urządzeń, o których mowa w ust. 1, uniemożliwia właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu dalsze prawidłowe korzystanie z nieruchomości, w sposób dotychczasowy albo w sposób zgodny z jej dotychczasowym przeznaczeniem, właściciel lub użytkownik wieczysty może żądać, aby odpowiednio starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, lub występujący z wnioskiem o zezwolenie, o którym mowa w ust. 2, nabył od niego na rzecz Skarbu Państwa, w drodze umowy, własność albo użytkowanie wieczyste nieruchomości.

Przywołany przepis statuuje roszczenie cywilne właściciela nieruchomości. Roszczenie to może być wytoczone przez właściciela nieruchomości (użytkownika wieczystego) przeciwko wnioskodawcy (najczęściej będzie to przedsiębiorca przesyłowy) lub przeciwko staroście (prezydentowi w miastach na prawach powiatu). Właściwym do dochodzenia roszczeń jest sąd powszechny. Zabezpieczenie interesu właściciela nieruchomości w sytuacji, w której wybudowanie urządzeń uniemożliwia mu dalsze prawidłowe korzystanie z nieruchomości w sposób dotychczasowy albo w sposób zgodny z jej dotychczasowym przeznaczeniem, jest należyłą ochroną praw właściciela.

Końcowo podkreślić wypada, że znakomita większość doktryny i judykatury zwraca uwagę, że tytuł prawny dla właściciela urządzeń, wynikający z decyzji wydanej na podstawie art. 124 u.g.n., pozwala na założenie urządzeń przesyłowych oraz dalsze korzystanie z nich w celu np. wykonywania prac eksploatacyjnych, o których mowa w art. 124 ust. 6 u.g.n.⁵³⁷. Odnosząc się zatem do procesowego uprawnienia stron postępowania (co prawda przewidzianego w ramach procedury cywilnej) należy wskazać, że obowiązek nałożony na właściciela gruntu nie wyłącza uprawnienia do ustanowienia służebności przesyłu na takiej nieruchomości lub też stwierdzenia jej zasiedzenia. Brak jest bowiem przepisu prawa, który wprost wyłączałby dopuszczalność ustanowienia ograniczonego prawa rzeczowego, w sytuacji

⁵³⁷ M. Wolanin stwierdza, że „ustawodawca przyznał inwestorowi jako właścicielowi urządzeń (niestanowiących części składowych gruntu) przywilej legalnego naruszenia prawa własności gruntu. Przywilej ten przysługuje jednak tylko w celu dokonania czynności zachowawczych, służących utrzymaniu ruchu lub funkcjonowania urządzenia w sposób technologicznie sprawny”, <https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mjxw62zogi3damrtg44daojoobqxlruggydenjuha4a#tabs-metrical-info>, (dostęp 22.12.2020 r.), LEX; por. także P. Wojciechowski, *Komentarz do art. 124 [w:] Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. P. Czechowski, Warszawa 2015, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587659388/456828/czechowski-pawel-red-ustawa-o-gospodarce-nieruchomosciami-komentarz?cm=URELATIONS>, (dostęp 22.12.2020 r.), LEX; E. Mzyk, *Komentarz do art. 124 [w:] Ustawa o gospodarce (...)*, red. G. Bieniek, Warszawa 2010 <https://sip.lex.pl/#/commentary/587534608/341435>, (dostęp 22.12.2020 r.), LEX; L. Klat-Wertelecka, *Komentarz do art. 124 [w:] Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015, art. 124. <https://sip.lex.pl/#/commentary/587644761/442201>, (dostęp: 22.12.2020 r.), LEX; G. Matusik, *Komentarz do art. 124 [w:] Ustawa (...)* red. S. Kalus, Warszawa 2012, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587397661/195101>, (dostęp 22.12.2020 r.), LEX.

gdy istnieje tytuł administracyjnoprawny do nieruchomości. W sytuacji odwrotnej, gdy istnieje na nieruchomości ograniczone prawo rzeczowe – nie ma przecież potrzeby wszczynania postępowania w przedmiocie wydania decyzji ograniczającej własność nieruchomości, skoro takie ograniczenie już istnieje.

7. Pozyskanie praw do nieruchomości na podstawie specustawy przesyłowej

W ramach przewidzianych prawem administracyjnym sposobów pozyskania tytułu prawnego do nieruchomości na potrzeby budowy urządzeń przesyłowych, trzeba wyróżnić tryb określony specustawą przesyłową. Jest to regulacja szczególna. Akt prawny jest bowiem aktem epizodycznym z okresem obowiązywania, do dnia 31 grudnia 2030r⁵³⁸. Specustawa przesyłowa zawiera wiele rozwiązań kontrowersyjnych z punktu widzenia ich zgodności z podstawowymi zasadami procedury administracyjnej czy też Konstytucją RP⁵³⁹, które jednak nie będą przedmiotem oceny w ramach rozprawy.

W dobie dążenia do energetycznej niezależności, realizacja projektów wspólnego zainteresowania (*Projects of Common Interest* - dalej PCI) ma znaczenie. Specustawa przesyłowa realizuje w tym zakresie wdrożenie przepisów Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 347/2013 z dnia 17 kwietnia 2013 r.⁵⁴⁰ które statuuje obowiązki przyznania inwestycjom kwalifikowanym jako PCI priorytetowego charakteru.⁵⁴¹ Ogólnie rzecz biorąc kierunek regulacji wypada oceniać pozytywnie z punktu widzenia bezpieczeństwa energetycznego Polski.

Analizując specustawę przesyłową, w pierwszej kolejności wypada zwrócić uwagę na podmiotowy i przedmiotowy zakres regulacji ustawowej. Nie każdy przedsiębiorca przesyłowy może „korzystać” z dobrodziejstwa tej regulacji. Zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt. 1 specustawy przesyłowej, podmiotem uprawnionym do zainicjowania postępowania będzie wyłącznie operator systemu przesyłowego elektroenergetycznego w rozumieniu pr. energ. realizujący strategiczną inwestycję w zakresie sieci przesyłowej⁵⁴². Z punktu widzenia przedmiotu regulacji, specustawa przesyłowa jest ukształtowana w sposób umożliwiający wykonanie jedynie konkretnych inwestycji, określonych w załączniku do ustawy. Zasadniczo będą to inwestycje dotyczące budowy nowych, strategicznych obiektów liniowych określonych

⁵³⁸ Patrz art. 35 ust. 2 specustawy przesyłowej.

⁵³⁹ Szerzej na ten temat: M. Perkowski, *Prawo strony do weryfikacji decyzji administracyjnej w świetle realizacji strategicznych inwestycji przesyłowych*, Przegląd Legislacyjny 2018, PL 1 (103), str. 55-67.

⁵⁴⁰ Dz. Urz. UE, L 115 z 25.4.2013, s. 39–75.

⁵⁴¹ Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych, nr druku: 3475, pkt 3, podpunkt (iii), s. 18.

⁵⁴² Patrz. art. 3 ust. 24 pr. energ.

rodzajowo w załączniku do specustawy. Tym niemniej nowelizacją ustawy o zmianie ustaw regulujących przygotowanie i realizację kluczowych inwestycji w zakresie strategicznej infrastruktury energetycznej z dnia 20 kwietnia 2021r.⁵⁴³ zmieniono załącznik do ustawy poprzez umożliwienie: budowy linii o napięciu równym lub większym niż 220 kV w celu zmiany przebiegu trasy istniejących linii o napięciu równym lub większym niż 220 kV albo ich odbudowę, rozbudowę, przebudowę, remont lub rozbiórkę. Przewidziano także przebudowę istniejących linii o napięciu mniejszym niż 220 kV w celu ich dostosowania do napięcia równego lub większego niż 220 kV. Końcowo dopuszczono wykorzystanie ustawy także do budowy przyłączy i linii służących do przyłączenia do systemu przesyłowego elektroenergetycznego podmiotów przyłączanych.

Jak widać, pierwotne założenie ustawodawcy zmierzające do umożliwienia stosowania ustawy jedynie do konkretnie, rodzajowo określonych inwestycji liniowych ewoluowało w kierunku szerszej możliwości stosowania specustawy. W pewnym sensie można zrozumieć, że zrealizowanie szczegółowo określonych inwestycji strategicznych powinno odbywać się przy pomocy specjalnej regulacji ustawowej. Jednakże zakres powyższej zmiany legislacyjnej wpisuje się w ogólną tendencję ustawodawcy do wykorzystywania specustaw do realizacji doraźnych celów⁵⁴⁴, co oceniam jako zjawisko ogólnie negatywne.

Zgodnie z art. 4, specustawa przesyłowa określa katalog elementów (w ust. od 1 do 15), które dla swej skuteczności powinien zawierać wniosek o wydanie decyzji. Przed wydaniem decyzji, wnioskodawca zobligowany może być także zobowiązany do uzyskania szeregu opinii, określonych w art. 4 ust. 2 w pkt. 1 do 16 specustawy przesyłowej.

W ramach postępowania prowadzonego na podstawie specustawy drogowej może dojść do wydania jednej decyzji, która jest decyzją związaną, zaś w swej treści rozstrzyga w istocie o wielu sprawach administracyjnych.

Nabycie prawa do gruntu nastąpić może poprzez wywłaszczenie nieruchomości (w wyniku podziału). Wynika to z art. 19 ust. 3 specustawy przesyłowej, zgodnie z którym nieruchomości znajdujące się w liniach rozgraniczających teren inwestycji w zakresie oznaczonym w decyzji o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w zakresie sieci przesyłowej zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 7, stają się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa z dniem, w którym decyzja o ustaleniu lokalizacji strategicznej inwestycji w zakresie sieci przesyłowej stała się ostateczna, za odszkodowaniem.

⁵⁴³ Dz. U. z 2021 r., poz. 922.

⁵⁴⁴ Por. szerzej na ten temat: J. Zimmermann, *O kryzysie prawa administracyjnego*, Casus 2013, nr 67, s. 6–7.

W ramach specustawy przesyłowej istnieje również alternatywna możliwość pozyskania tytułu prawnego do nieruchomości. W art. 22 specustawy przewidziano (na wzór art. 124 ust. 1 u.g.n.) możliwość wydania decyzji ograniczającej prawa właściciela, dającej możliwość inwestorowi prowadzenia na tym gruncie inwestycji. Ustawodawca wyłączył przy tym stosowanie art. 124 ust. 3 u.g.n., a co za tym idzie czasochłonną procedurę rokowań z właścicielem nieruchomości. Jednocześnie warto zauważyć, że procedury związane z wydawaniem decyzji nie będą realizowane na szczeblu gmin i powiatów. Kompetencje w tym zakresie przekazano wojewodom.

Odnotować wypada, że specustawa przesyłowa zachowuje standard wypłaty właścicielowi nieruchomości odszkodowania z tytułu wywłaszczenia jego nieruchomości, którego tryb ustalenia i wypłaty przewiduje art. 21 specustawy.

8. Wnioski

Przeprowadzona w tym rozdziale analiza doprowadziła do następujących wniosków:

Po pierwsze, jak zostało to zapowiedziane we wstępie do rozdziału, istotnym było uchwycenie różnic, które nie pozwalają jednoznacznie uznać, że decyzja z art. 124 ust.1 u.g.n. tworzy ograniczone prawo rzeczowe. Nie uważam za w pełni zasadny pogląd wyrażony przez NSA w uzasadnieniu wyroku z dnia 6.07.2016 r.⁵⁴⁵ oraz pogląd G. Bieńka , który uzasadnia traktowanie ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości przez właściciela wynikających z decyzji z art. 124 ust.1 u.g.n. w kategoriach ograniczonego prawa rzeczowego⁵⁴⁶. Decyzja z art. 124 ust. 1 u.g.n. i ograniczone prawo rzeczowe z art. 305¹ k.c. wykazują różnice, pomimo tego, że ich stosowanie pozwala osiągnąć ten sam cel jakim jest doprowadzenie do pozyskania tytułu prawnego do nieruchomości, i tak:

Pierwsza różnica polega na tym, że warunkiem wydania decyzji z art. 124 ust. 1 u.g.n. nie jest obowiązek ustalenia wynagrodzenia, tak jak jest to w przypadku postanowienia sądu ustanawiającego służebność przesyłu na urządzenie projektowane.

Druga z różnic wyraża się w tym, że do przepisu art. 305¹ k.c. stosuje się poprzez odesłanie z art. 305⁴ k.c. przepisy o służebnościach gruntowych. Zgodnie z treścią przepisu art. 291 k.c. zakres służebności przesyłu może więc ulec zmianie. Art. 291 k.c. stanowi, że jeżeli po ustanowieniu służebności gruntowej powstanie ważna potrzeba gospodarcza, właściciel nieruchomości obciążonej może żądać za wynagrodzeniem zmiany treści lub

⁵⁴⁵ I OSK 2872/15, LEX nr 2100674.

⁵⁴⁶ G. Bieńka, *Glosa do uchwały SN z dnia 17 stycznia 2003 r., III CZP 79/02*, Rejent 2003, nr 3, s. 122.

sposobu wykonywania służebności, chyba że żądana zmiana przyniosłaby niewspółmierny uszczerbek nieruchomości władnącej. Po wydaniu i skonsumowaniu decyzji z art. 124 ust. 1 u.g.n. nie ma możliwości jej zmiany. Zmiana trasy urządzenia wymagać będzie przeprowadzenia odrębnego postępowania.

Trzecia z różnic odnosi się do ustalenia, że nie ma nakazu badania przez sąd powszechny w sprawie o ustanowienie służebności na urządzenie przyszłe, czy ograniczenie to następuje zgodnie z planem miejscowym, a w przypadku braku planu, czy jest zgodne z decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, tak jak ma to miejsce przy art. 124 u.g.n. Dodać należy przy tym, że orzeczenie sądu powszechnego cechuje się znaczenie szerszym zakresem uznaniowości.

Czwarta różnica dotyczy tego, że służebnością przesyłu można uregulować także etap korzystania z nieruchomości po realizacji inwestycji. Niemniej jednak z mocy art. 124 ust. 6 u.g.n. uprawniony z decyzji, przedsiębiorca ma prawo dostępu do nieruchomości w celu wykonania czynności związanych z konserwacją oraz usuwaniem awarii ciągów, przewodów i urządzeń. W związku z tym trzeba zgodzić się z R. Dziękiem, który pisze o tym, że „zakres stosowania art. 124 ust. 1 u.g.n. jest zdecydowanie węższy w stosunku do przepisów o służebności przesyłu w regulacji kodeksowej. Obejmuje jedynie etap przed realizacją inwestycji przesyłowej”.

Piątą różnicą jest to, że służebność przesyłu ustanawiana jest co do zasady na urządzeniach istniejących (lub projektowanych), a decyzją administracyjną z art. 124 ust.1 u.g.n. nie będzie możliwe uregulowanie korzystania z nieruchomości przy istniejącym urządzeniu. Podobnie wypowiada się E. Mzyk stwierdzając, że „wydanie *ex post* decyzji w trybie art. 124, legalizującej zaszłości, nie jest dopuszczalne”⁵⁴⁷

Szósta z różnic odnosi się do sposobu ustalania odszkodowania (wynagrodzenia) za ustanowienie służebności przesyłu na urządzenie projektowane oraz ustalania odszkodowania przewidzianego w art. 128 ust. 4 w zw. z art. 124 u.g.n.

Wykazanie istnienia ww. różnic powoduje, że nie można wyprowadzać prostego wniosku, że ograniczenia dotyczące właściciela nieruchomości, wynikające z decyzji podjętej na podstawie art. 124 ust. 1 u.g.n., odpowiadają w swej istocie służebności gruntowej. Są to dwie różne instytucje prawne, mają różne zakresy zastosowania. Powodują także różne skutki.

⁵⁴⁷ E. Mzyk, *Komentarz do art. 124 [w:] Ustawa o gospodarce (...)*, red. G. Bieniek, Warszawa 2010, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587534608/341435/bieniek-gerard-red-ustawa-o-gospodarce-nieruchomosciami-komentarz-wyd-iv?cm=URELATIONS>, (dostęp: 20.11.2020 r.), LEX.

Znakomita większość doktryny i judykatury zwraca uwagę, że tytuł prawny dla właściciela urządzeń, wynikający z decyzji wydanej na podstawie art. 124 u.g.n., pozwala na założenie urządzeń przesyłowych oraz dalsze korzystanie z nich w celu np. wykonywania prac eksploatacyjnych, o których mowa w art. 124 ust. 6 u.g.n.⁵⁴⁸. Przewidziane w tym przepisie uprawnienie dla przedsiębiorcy przesyłowego i obowiązek nałożony na właściciela gruntu nie wyłącza w mojej ocenie możliwości ustanowienia służebności przesyłu na takiej nieruchomości lub też stwierdzenia zasiedzenia służebności przesyłu.

Po drugie, budowa urządzeń przesyłowych, o których mowa w art. 49 § 1 k.c. – jeżeli realizowana jest przez przedsiębiorcę przesyłowego lub jednostkę samorządu terytorialnego – co do zasady stanowić będzie o tym, iż tak działające podmioty wykonują swe obowiązki ustawowe, z zastrzeżeniem przedsiębiorców realizujących usługi z zakresu telewizji kablowej lub szerokopasmowego Internetu. Budowa i utrzymywanie ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej, a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń jest uznawana za cel publiczny w rozumieniu art. 6 pkt. 2 u.g.n. Bogate orzecznictwo sądowe potwierdza, iż budowa urządzeń przesyłowych w znakomitej większości przypadków stanowić będzie o realizacji celu publicznego⁵⁴⁹. Uniwersalność przepisu art. 124 u.g.n. powoduje, iż to nawet osoba fizyczna jako wnioskodawca może stać się stroną postępowania administracyjnego, prowadzonego w celu ograniczenia własności nieruchomości.

Po trzecie, przeprowadzona w tym rozdziale analiza przepisów oraz orzecznictwa sądowo-administracyjnego nie dostarczyła dowodów na to, aby instytucja wywłaszczenia nieruchomości była wykorzystywana do realizacji celów publicznych w postaci budowy

⁵⁴⁸ M. Wolanin stwierdza, że „ustawodawca przyznał inwestorowi jako właścicielowi urządzeń (niestanowiących części składowych gruntu) przywilej legalnego naruszenia prawa własności gruntu. Przywilej ten przysługuje jednak tylko w celu dokonania czynności zachowawczych, służących utrzymaniu ruchu lub funkcjonowania urządzenia w sposób technologicznie sprawny”; <https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mjxw62zogi3damrtg44daojoobqxlrugyydenjuha4a#tabs-metrical-info>, (dostęp 22.12.2020 r.), LEX; por. także, P. Wojciechowski, *Komentarz do art. 124 [w:] Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. P. Czechowski, Warszawa 2015, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587659388/456828/czechowski-pawel-red-ustawa-o-gospodarce-nieruchomosciami-komentarz?cm=URELATIONS>, (dostęp 22.12.2020 r.), LEX; E. Mzyk, *Komentarz do art. 124 [w:] Ustawa o gospodarce (...)*, red. G. Bieniek, Warszawa 2010, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587534608/341435>, (dostęp: 22.12.2020 r.), LEX; L. Klat-Wertelecka, *Komentarz do art. 124 [w:] Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587644761/442201>, (dostęp 22.12.2020 r.), LEX; G. Matusik, *Komentarz do art. 124 [w:] Ustawa (...)* red. S. Kalus, Warszawa 2012, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587397661/195101>, (dostęp 22.12.2020 r.), LEX.

⁵⁴⁹ Por. wyrok WSA w Rzeszowie z 6.06.2018 r., II SA/Rz 191/18, LEX nr 2527436, wyrok WSA w Bydgoszczy z 28.02.2018 r., II SA/Bd 1066/17, LEX nr 2474154, wyrok WSA w Olsztynie z 23.11.2017 r., II SA/Ol 525/17, LEX nr 2408643, wyrok NSA z 29.09.2017 r., II OSK 170/16, LEX nr 2417971, wyrok NSA z 31.05.2017 r., I OSK 2617/16, LEX nr 2300841, wyrok NSA z 8.03.2017 r., I OSK 2418/16, LEX nr 2284696.

nowych urządzeń przesyłowych. Jest tak dlatego, bo wywłaszczenie nieruchomości może zostać dokonane wyłącznie na rzecz jednostki samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa, w przeciwieństwie do sytuacji opisanej w art. 124 ust. 1 u.g.n., gdzie podmiotem inicjującym postępowanie może być organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, inne osoby lub jednostka organizacyjna. Tym niemniej, jak zostało to wykazane, przedsiębiorcą przesyłowym może być także w określonych sytuacjach – gmina. Stąd też teoretycznie wydaje się możliwe dokonanie wywłaszczenia na rzecz gminy na potrzeby budowy liniowego urządzenia przesyłowego. Trzeba zauważyć, że pomimo teoretycznej możliwości wykorzystania instytucji klasycznego wywłaszczenia do pozyskania tytułu prawnego do gruntu na potrzeby budowy urządzeń przesyłowych, instytucja ta nie będzie przydatna. W przypadku realizacji urządzeń przesyłowych zbędne jest jej wykorzystanie, bo istnieje możliwość nabycia prawa do realizacji tego celu na mocy tzw. małego wywłaszczenia. W związku z tym w większości przypadków budowy urządzeń przesyłowych (liniowych) wykorzystywana będzie procedura z art. 124 ust. 1 u.g.n.

Po czwarte, w wyniku przeprowadzenia analizy przepisów art. 124, 124b i 126 u.g.n. doszedłem do wniosku, że języku prawniczym przyjęło się, że procedura przewidziana w art. 124 u.g.n jest dedykowana dla przedsiębiorców przesyłowych, którzy zamierzają rozbudowywać swoje sieci przesyłowe. Niemniej jednak decyzja może być wydana na wniosek podmiotu, który nie jest przedsiębiorcą przesyłowym, ale który może realizować cel publiczny. Wynika to *expressis verbis* z treści art. 124 ust. 2 u.g.n. w zakresie, w jakim stanowi się w tym przepisie o „innej osobie”. Może być to np. osoba fizyczna, która będzie miała określony interes w wybudowaniu urządzenia przesyłowego. W przeanalizowanym orzecznictwie nie odnalazłem jednak praktycznych przykładów świadczących o wystąpieniu takich stanów faktycznych.

Po piąte, instytucja rokowań, o których mowa w przepisie art. 124 ust. 3 u.g.n. jest przedmiotem wykładni dokonywanej przez orzecznictwo. Judykatura dostarcza wytycznych przedsiębiorcom przesyłowym, którzy zamierzają pozyskać tytuł prawny do gruntu w trybie art. 124 ust. 1 u.g.n. Wykazałem także autorskie elementy, jakimi powinny cechować się rokowania, aby można było stwierdzić o ich skutecznym przeprowadzeniu – jako jednej z przesłanek wydania decyzji a także realizujących cel ochrony uzasadnionego interesu właściciela nieruchomości i przedsiębiorcy.

Po szóste, nie jest jasne i nie wynika to w szczególności z treści przeanalizowanych uzasadnień projektodawcy, dlaczego w art. 124b ust.1 u.g.n. użyto pojęcia wykazania przez

przedsiębiorcę przesyłowego „niewyrażenia zgody” przez właściciela nieruchomości na dokonanie czynności przez przedsiębiorcę, zamiast obowiązku przeprowadzenia rokowań, tak jak ma to miejsce przy procedurze z art. 124 ust. 1 u.g.n. Obydwa tryby zmierzają do nadania uprawnienia w postaci tytułu prawnego do nieruchomości, stąd też nie jest zasadne różnicowanie tych przesłanek przez ustawodawcę. W mojej ocenie czym innym jest udowodnienie przeprowadzenia rokowań, a czym innym wykazanie braku zgody właściciela gruntu.

Po siódme, art. 124b ust. 2a u.g.n. może budzić zastrzeżenia z punktu widzenia zasady proporcjonalności. Nie wydaje się, aby adekwatnym było, w przypadku czynności konserwacji urządzenia czy jego remontu (jako czynności moim zdaniem możliwych do planowania), nadawanie przedsiębiorcy z mocy prawa uprawnienia do wykonania uprawnień płynących z decyzji. Prowadzić to może do sytuacji, w których przedsiębiorca „zaspokoi” swoje roszczenie, a następnie okaże się, że decyzja zostanie wzruszona. Gdyby obowiązek nadania rygoru natychmiastowej wykonalności ograniczyć wyłącznie do usunięcia awarii, można byłoby pozytywnie ocenić takie rozwiązanie.

Po ósme, istnieje niezrozumiała niespójność pomiędzy rozwiązaniem przyjętym w art. 124 ust. 4 u.g.n. i 124b ust. 4 u.g.n. Polega ona na tym, że tak w pierwszym, jak i w drugim przypadku przedsiębiorca przesyłowy zajmuje nieruchomość na określony czas. Jego celem w przypadku art. 124 ust. 1 jest wzniesienie nowego obiektu (urządzenia przesyłowego), a w przypadku art. 124b wykonanie remontu, konserwacji lub usunięcie awarii. Nie jest jasne, dlaczego w art. 124b ust. 4 u.g.n. ustawodawca stanowi, iż właścicielowi nieruchomości przysługiwać może odszkodowanie za „udostępnienie nieruchomości” (art. 124b ust.4 zdanie pierwsze), zaś w przypadku procedury z art. 124 u.g.n. następuje odesłanie do stosowania przepisu art. 128 ust. 4 u.g.n. W mojej ocenie właściciel oprócz możliwości uzyskania rekompensaty za spadek wartości nieruchomości powodowany ingerencją przedsiębiorcy, winien mieć możliwość również uzyskania ekwiwalentu finansowego za owe „udostępnienie nieruchomości”. Ponadto, podtrzymuję swoje stanowisko, że użycie przez ustawodawcę pojęcia „odszkodowania” w kontekście „udostępnienia nieruchomości” jest niewłaściwe, albowiem korzystanie z nieruchomości samo w sobie nie jest czynem wywołującym szkodę.

Wskazuję, że w obecnie obowiązującym stanie prawnym decyzja wydana na podstawie art. 124 ust. 1 u.g.n. nie będzie należycie zabezpieczać interesu właściciela nieruchomości z tego powodu, iż przepisy prawa nie nakazują wnioskodawcy oraz organowi precyzyjnego oznaczenia zakresu powierzchni gruntu, z jakiej będzie mógł korzystać przedsiębiorca

przesyłowy. Prowadzić to może do niepotrzebnych sporów. W mojej ocenie istnieje potrzeba zmiany przepisu art. 124 u.g.n. w ten sposób, aby odesłać do odpowiedniego stosowania przepisu art. 116 ust. 1 pkt. 3 u.g.n. w zakresie nałożenia na wnioskujący podmiot obowiązku wskazania powierzchni nieruchomości na potrzeby realizacji inwestycji. W konsekwencji także na doprecyzowaniu przepisów w zakresie, w jakim z treści decyzji miałyby wynikać wskazanie powierzchniowego zakresu zajęcia nieruchomości w ramach, którego mógłby się „poruszać” podmiot ją wykonujący.

Moje wątpliwości budzi także przyznanie przedsiębiorcy przesyłowemu z mocy ustawy (art. 124 ust. 6 u.g.n.) prawa do konserwacji oraz usuwania awarii ciągów, przewodów i urządzeń wzniesionych na podstawie art. 124 ust. 1 u.g.n. w sytuacji, w której przedsiębiorca przesyłowy może takie prawo wykonywać bez zrekompensowania tego faktu właścicielowi nieruchomości. W omawianej sytuacji przedsiębiorca przesyłowy, który wniósł urządzenie może w późniejszym czasie zajmować nieruchomość i konserwować urządzenie bez zapłaty właścicielowi nieruchomości stosownego ekwiwalentu⁵⁵⁰. Jest tak z tego powodu, iż art. 124 ust. 6 u.g.n. odsyła do stosowania przepisu 124 ust. 4 u.g.n., a ten z kolei odsyła do stosowanie art. 128 ust. 4 u.g.n., który odnosi odszkodowanie do wartości poniesionych szkód. Zasygnalizować w tym miejscu należy, że sądowe ustalenie wynagrodzenia w sprawach o ustanowienie służebności przesyłu daje inne, być może większe gwarancje chroniące interes właściciela nieruchomości, przejawiające się chociażby w tym, że właściciel może żądać okresowego (miesięcznego, rocznego) wynagrodzenia za ustanowienie służebności. W prawie administracyjnym ustalenie odszkodowania ma odbywać się według reguł wynikających z art. 128 ust. 4 u.g.n., przy czym podstawą ustalenia odszkodowania w trybie art. 128 ust. 4 w zw. z art. 124 u.g.n. jest opinia rzeczoznawcy majątkowego określająca wartość nieruchomości. Można przyjąć, że odszkodowanie z tytułu ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości obejmuje jedynie szkody na obszarze objętym czasowym zajęciem, który został określony w decyzji. Kwestia szkód (rzeczywistych, czy utraconych korzyści) powstałych podczas realizacji inwestycji poza obszarem wskazanym w wymienionej decyzji nie może być przedmiotem postępowania odszkodowawczego, o którym mowa w art. 128 ust. 4 u.g.n. Podkreślenia wymaga także, że wartość prawa wywłaszczonego i wartość szkody wyrządzonej wywłaszczeniem są różnymi kategoriami. Wartość szkody jest z reguły większa od wartości wywłaszczonego prawa.

⁵⁵⁰ Mam tu na myśli sytuację typowych czynności zachowawczych, gdzie konserwacja czy usunięcie awarii urządzenia nie powoduje szkód konieczności przywrócenia nieruchomości do stanu pierwotnego.

Reasumując, wedle innych kryteriów można wyceniać wynagrodzenie za ustanowienie służebności przesyłu, a inaczej ustalać odszkodowanie na gruncie u.g.n. Jak wskazał WSA w Poznaniu⁵⁵¹, „za sam fakt i okres późniejszego (dalszego) utrzymywania urządzeń na nieruchomości nie przysługuje jej aktualnemu właścicielowi odrębne odszkodowanie (które przybierałoby w takim przypadku postać swoistego wynagrodzenia za korzystanie z jego nieruchomości przez przedsiębiorcę przesyłowego)”.

Wielokrotnie w rozprawie podkreślany był problem tzw. zaszczości – czyli nieuregulowanych stosunków prawnych pomiędzy właścicielem nieruchomości, na którego gruncie umiejscowione są urządzenia przesyłowe a ich właścicielem czy posiadaczem – najczęściej będącym przedsiębiorcą przesyłowym. Z jednej strony trudno jest oczekiwać od ustawodawcy, że wprowadzając regulacje dotyczące pozyskania tytułu prawnego do nieruchomości określone w art. 124–126 u.g.n., winien on przyjąć przepisy, z których wynikałby obowiązek wynagrodzenia dla właściciela nieruchomości, niedogodności związanych z nielegalnym istnieniem na jego gruncie urządzenia, które zaspokajają cele publiczne.

Z drugiej strony, po analizie problematyki wypada dostrzec, że ustawodawca myśli wyłącznie o przyszłości, rozwiązuje problemy doraźnie, zapominając o problemie, którego nie rozwiązano na etapie transformacji ustrojowej. W jaki sposób obywatel jest traktowany przez prawo, skoro organ administracji publicznej może wydać decyzję z art. 124b u.g.n., uprawniającą do remontu urządzenia posadowionego nielegalnie na gruncie? Oczywiście można szukać argumentacji prowadzącej do wniosku, że zrekompensowanie właścicielom gruntu bezumownego korzystania z ich nieruchomości odbiłoby się w aspekcie finansowym na budżetach przedsiębiorców przesyłowych⁵⁵². Problem powyższy istnieje, a jego rozwiązanie nie jest sprawą prostą. Być może wyważanie w tym zakresie interesu prywatnego i publicznego nie jest aktualnie i nie będzie w przyszłości możliwe, w szczególności w świetle przyjmowanej przez sądy powszechne koncepcji zasiedzenia służebności o treści odpowiadającej służebności przesyłu.

Końcowo wypada zauważyć, że specustawa przesyłowa przewiduje szczególny tryb pozyskania tytułu prawnego do nieruchomości. Cel jaki ma realizować specustawa przesyłowa to relatywnie szybkie pozyskanie praw do gruntu w związku z koniecznością realizacji

⁵⁵¹ Wyrok WSA w Poznaniu z 12.12.2019 r., II SA/Po 456/19, LEX nr 2760377.

⁵⁵² Przypomnieć należy, że koszty związane wypłatą odszkodowań czy wynagrodzeń związanych z tytułem prawnym do nieruchomości mogą stanowić tzw. koszty taryfowe.

inwestycji o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa energetycznego Państwa. Specustawa przesyłowa przewiduje nabycie praw do nieruchomości poprzez wyłączenie sensu *strice* następujące poprzez podział nieruchomości. Przeprowadzona analiza specustawy przesyłowej doprowadziła do wniosku, że stosowanie jej, w zakresie w jakim może dotyczyć remontów lub budowy urządzeń liniowych o napięciu nieprzekraczającym 220 kV może prowadzić do naruszenia zasady proporcjonalności.

Rozdział VI

Pozyskiwanie tytułu prawnego do budowy i eksploatacji urządzeń przesyłowych na tle prawa unijnego i wybranych państw europejskich

1. Wprowadzenie

W pierwszej kolejności wskażę, z jakich wspólnotowych (unijnych) aktów prawnych można wywieść normy dotyczące pozyskiwania tytułów prawnych do nieruchomości na realizację celów publicznych. Ustalę także, jakie gwarancje dla interesów właścicieli nieruchomości wynikają z tych aktów prawnych.

W dalszej kolejności dokonam analizy i oceny regulacji prawnych funkcjonujących w prawie niemieckim, włoskim, czeskim i litewskim. Kryterium doboru poszczególnych państw jest następujące: Niemcy i Włochy są członkami założycielami EWG, stąd też warto ocenić, czy rozwiązania prawne w tych porządkach prawnych różnią się od rozwiązań czeskich, litewskich i polskich. Czechy i Litwa wstąpiły bowiem razem z Polską do UE. Komparatystyka przywołanych wyżej porządków prawnych z prawem polskim umożliwi zweryfikowanie:

- a) czy istnieje wpływ prawa wspólnotowego na porządki prawne tych państw w zakresie reguł prawnych pozyskiwania tytułów prawnych do gruntu przez przedsiębiorców przesyłowych, czy też może regulacje na poziomie traktatowym nie mają wpływu na ten wycinek prawodawstwa,
- b) w jakim stopniu ustawodawca czeski i litewski uregulował kwestie pozyskiwania praw do nieruchomości na potrzeby przesyłowe w kontekście faktu, że kraje te wstępowały razem z Polską do UE oraz jaka jest ich treść.

Końcowo, postaram się odpowiedzieć na pytanie, jakie cechy wspólne, a jakie różnice z ustawodawstwem polskim mają rozwiązania prawne przyjęte w tych krajach w zakresie, w jakim odnoszą się do pozyskania tytułu prawnego do nieruchomości. Analizę poszczególnych ustawodawstw rozpocznę od uwarunkowań konstytucyjnych, a następnie szczegółowych rozwiązań prawnych, mogących stanowić podstawę do pozyskiwania tytułów prawnych do nieruchomości na potrzeby przesyłowe.

2. Podstawy realizacji celu publicznego budowy urządzeń przesyłowych w prawie UE

Problematyka realizacji celów publicznych poruszana jest przede wszystkim przez Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Artykuł 4 ust. 2 lit. h) oraz i) TFUE stanowi o tym, że sprawy z dziedziny sieci transeuropejskich oraz energii są objęte tzw. kompetencjami dzielonymi. Pojęcie kompetencji dzielonych określone jest w art. 2 ust. 2 TFUE, który stanowi, że jeżeli traktaty przyznają Unii w określonej dziedzinie kompetencję dzieloną z Państwami Członkowskimi, Unia i Państwa Członkowskie mogą stanowić prawo i przyjmować akty prawnie wiążące w tej dziedzinie. Państwa Członkowskie wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia nie wykonała swojej kompetencji. Państwa Członkowskie ponownie wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia postanowiła zaprzestać wykonywania swojej kompetencji. W doktrynie przedmiotu powyższe zjawisko nazywa się efektem zajętego pola⁵⁵³. Niemniej jednak, nie wdając się w teoretyczne rozważania na temat znaczenia pojęcia kompetencji dzielonych, trzeba odnieść się do pojęcia spraw sieci transeuropejskich. W pojęciu tym mieszczą się bowiem nie tylko energetyczne sieci przesyłowe, ale także sieci transportowe czy telekomunikacyjne⁵⁵⁴. Jak zaznacza M. Nowacki, „działania UE powinny być ukierunkowane na wspieranie wzajemnych połączeń, interoperacyjności sieci krajowych oraz zapewnienie dostępu do tych sieci, w tym w szczególności połączenia rejonów peryferyjnych, zamkniętych i wyspiarskich z centralnymi regionami UE”⁵⁵⁵.

Artykuł 194 ust. 1 TFUE stanowi, że w ramach ustanawiania lub funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz z uwzględnieniem potrzeby zachowania i poprawy stanu środowiska, polityka Unii w dziedzinie energetyki w duchu solidarności między Państwami Członkowskimi ma na celu:

- a) zapewnienie funkcjonowania rynku energii;
- b) zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii w Unii;

⁵⁵³ P. Saganek, *Komentarz do art. 4 [w:] Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom I (art. 1-89)*, red. D. Miąsik, N. Półtorak, A. Wróbel, Warszawa 2012, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587327078/124518/miasik-dawid-red-poltorak-nina-red-wrobel-andrzej-red-traktat-o-funkcjonowaniu-unii-europejskiej...?cm=URELATIONS>, (dostęp 16.11.2020 r.), LEX.

⁵⁵⁴ M. Nowacki, *Prawne aspekty bezpieczeństwa energetycznego w UE*, Warszawa 2010, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369218522/268478>, (dostęp 16.11.2020 r.), LEX.

⁵⁵⁵ Ibidem.

c) wspieranie efektywności energetycznej i oszczędności energii, jak również rozwoju nowych i odnawialnych form energii;

d) wspieranie wzajemnych połączeń między sieciami energii”.

Zgodnie zaś z art. 170 ust. 1 TFUE, aby pomóc osiągnąć cele określone w artykułach 26 i 174 oraz umożliwić obywatelom Unii, podmiotom gospodarczym, wspólnotom regionalnym i lokalnym pełne czerpanie korzyści z ustanowienia obszaru bez granic wewnętrznych, Unia przyczynia się do ustanowienia i rozwoju sieci transeuropejskich w infrastrukturach transportu, telekomunikacji i energetyki. Rozwinięciem tej idei jest Dyrektywa 2003/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2003 r., dotycząca wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylająca dyrektywę 96/92/WE⁵⁵⁶, z której motywów wynika, że budowa i utrzymanie koniecznej infrastruktury sieci, powinna przyczyniać się do zapewnienia stabilnych dostaw energii elektrycznej⁵⁵⁷. Utrzymanie i budowa koniecznej infrastruktury sieci, łącznie ze zdolnością przesyłową połączeń wzajemnych, są istotnymi elementami zapewnienia stabilnych dostaw energii elektrycznej. Dyrektywa stanowi także, że w odniesieniu do budowy urządzeń przesyłowych, niezbędnych z punktu widzenia stabilności dostaw energii elektrycznej, państwa członkowskie wprowadzają procedurę udzielania zezwoleń, która będzie prowadzona zgodnie z obiektywnymi, przejrzystymi i niedyskryminacyjnymi kryteriami.

Idąc dalej tym tropem, szczególnie zasadne są projekty wspólnego zainteresowania „PCI” (*Projects of Common Interest*), które w prawie polskim są podstawą do ich realizacji mają w specustawie przesyłowej. Jest to instytucja prawna, wynikająca z Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 347/2013 z dnia 17 kwietnia 2013 r., w sprawie wytycznych dotyczących transeuropejskiej infrastruktury energetycznej, uchylającego decyzję nr 1364/2006/WE oraz zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 713/2009, (WE) nr 714/2009 i (WE) nr 715/2009. Akt ten stanowi, że należy dążyć do usprawnienia i doskonalenia procesów wydawania pozwoleń, przy jednoczesnym poszanowaniu – w miarę możliwości z należyтым uwzględnieniem zasady pomocniczości – kompetencji i procedur krajowych dotyczących budowy nowej infrastruktury. Ze względu na pilną potrzebę rozwoju infrastruktury energetycznej, uproszczeniu procesów wydawania pozwoleń powinien towarzyszyć

⁵⁵⁶ Dz. U. L 176, 15/07/2003 P. 0037 – 0056.

⁵⁵⁷ Par. 23 Dyrektywy 2003/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2003 r. stanowi, że „(...) Budowa i utrzymanie koniecznej infrastruktury sieci, łącznie ze zdolnością przesyłową połączeń wzajemnych, powinna przyczyniać się do zapewnienia stabilnych dostaw energii elektrycznej. Utrzymanie i budowa koniecznej infrastruktury sieci, łącznie ze zdolnością przesyłową połączeń wzajemnych i zdecentralizowanym wytwarzaniem energii elektrycznej, są istotnymi elementami zapewnienia stabilnych dostaw energii elektrycznej”.

jednoznaczny termin na wydanie przez odpowiednie organy decyzji w sprawie realizacji projektu. Termin ten powinien skłaniać do sprawniejszego określenia i prowadzenia procedur oraz w żadnym wypadku nie powinien powodować uszczerbku dla wysokich standardów ochrony środowiska i udziału społeczeństwa. Ważnym jest, że przywołane wyżej akty prawne nie odnoszą się wprost do kryteriów ograniczania czy wyłączenia prawa własności, które z istoty rzeczy zaistnieją w przypadku realizacji takich inwestycji. Reasumując ten wątek, można stwierdzić, że państwa Unii uważają rozwój sieci przesyłowych energetycznych za cechujący się wspólną wartością. Jest to wspólne bezpieczeństwo energetyczne. Dążenie do realizacji tego celu jest realizacją ponadnarodowego celu publicznego.

3. Ochrona interesu właściciela nieruchomości na tle regulacji prawa UE

Zgodnie z art. 345 TFUE traktaty nie przesądzają w niczym zasad prawa własności w Państwach Członkowskich. Jakie jest praktyczne znaczenie, wobec tego przepisu? Na pewno kontrowersje językowe, co do sformułowania „nie przesądzają w niczym”, na co zwraca uwagę M. Mataczyński. Autor wskazuje także, że „intencją projektodawców art. 345 było zapewnienie neutralności prawa unijnego w odniesieniu do form własności”⁵⁵⁸. W podobnym duchu wypowiada się A. Jurcewicz, stwierdzając, że z jego treści „trudno jest wywieść jakieś uprawnienia instytucji UE poza nakazem nienaruszania reżimu własności w państwach członkowskich”⁵⁵⁹. Ukształtowanie zasad prawa własności jest zatem pozostawione do wyłącznej kompetencji państw członkowskich.

Zagadnienie dotyczące kryteriów ograniczania czy wyłączenia prawa własności, które z istoty rzeczy jest związane z realizacją celów publicznych normuje także Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej⁵⁶⁰. Karta ma status wyższy niż akty prawa pochodnego, przyjęte zgodnie z Traktatami oraz jakiegokolwiek prawo krajowe implementujące prawo unijne. Ma taki sam status prawny jak Traktaty⁵⁶¹. Głównym celem jej stworzenia była konsolidacja praw podstawowych, mających zastosowanie w Unii Europejskiej i umieszczenie ich w jednym dokumencie⁵⁶².

⁵⁵⁸ M. Mataczyński, *Komentarz do art. 345 [w:] Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*. Tom III (art. 223-358), red. D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, A. Wróbel, Warszawa 2012, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587326906/124346/kornobis-romanowska-dagmara-red-lacny-justyna-red-wrobel-andrzej-red-traktat-o-funkcjonowaniu...?cm=URELATIONS>, (dostęp 16.11.2020 r.), LEX.

⁵⁵⁹ A. Jurcewicz, *Własność w ujęciu prawa wspólnotowego - zarys*, St.Iur.Agraria 2005, nr 5, s. 69–73.

⁵⁶⁰ Dz. U. UE. C. z 2007 r. Nr 303, s. 1 ze zm.

⁵⁶¹ Por. Art. 6 ust. 1 TUE (wersja skonsolidowana), 13.12.2007 r., 2008/C 115/01.

⁵⁶² <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2017/02/The-EU-Charter-of-Fundamental-Rights-PL.pdf>, (dostęp 30.12.2020 r.).

W art. 17 ust. 1 KPP stanowi postanowiono, że: każdy ma prawo do władania, używania, rozporządzania i przekazania w drodze spadku mienia nabytego zgodnie z prawem. Nikt nie może być pozbawiony swojej własności, chyba że w interesie publicznym, w przypadkach i na warunkach przewidzianych w ustawie, za słusznym odszkodowaniem za jej utratę wypłaconym we właściwym terminie. Korzystanie z mienia może podlegać regulacji ustawowej w zakresie, w jakim jest to konieczne ze względu na interes ogólny. Jak zaznacza T. Jurczyk, art. 17 KPP zawiera trzy zasady, a mianowicie: gwarancję poszanowania mienia, możliwość pozbawienia mienia pod pewnymi warunkami oraz wprowadzenia przez państwo uregulowań prawnych w sposobie korzystania z mienia, o ile jest to wymagane dla dobra ogółu⁵⁶³. Na poziomie regulacji wprowadzonych KPP ochrona interesu właściciela nieruchomości jest silniejsza aniżeli w postanowieniach w Konstytucji RP, albowiem stanowi o odszkodowaniu mającym być wypłaconym we „właściwym terminie”, czego Konstytucja RP nie przewiduje. Problem braku wypłaty odszkodowania w terminach, wynikających z przepisów prawa, był zresztą kontrolowany przez Najwyższą Izbę Kontroli⁵⁶⁴.

Rozwiązania prawne na poziomie wspólnotowym nie zawierają specjalnych umocowań do uzyskiwania praw do terenu, przez który mają być przeprowadzane urządzenia przesyłowe, którymi realizowane byłyby cele publiczne. Poprzez dopuszczenie ograniczeń w korzystaniu z prawa własności dokonywanych w interesie publicznym – nie stwarza się państwom członkowskim barier w znajdowaniu odpowiedniej krajowej regulacji.

4. Pozyskiwanie tytułu prawnego do nieruchomości w prawie niemieckim

Konstytucja Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja 1949 r. (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*)⁵⁶⁵, zwana dalej GG, zawiera normy chroniące interes właściciela nieruchomości przed pozbawieniem lub ograniczeniem jego praw. Artykuł 14 ust. 3 GG stanowi, że wywłaszczenie jest dopuszczalne tylko dla dobra ogółu. Może ono nastąpić jedynie przez ustawę lub na podstawie ustawy, która określa rodzaj i rozmiar odszkodowania. Odszkodowanie ustalane jest na podstawie sprawiedliwej oceny interesów ogółu oraz osób

⁵⁶³ T. Jurczyk, *Prawa jednostki w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, Warszawa 2009, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369202212/261912/jurczyk-tomasz-prawa-jednostki-w-orzecznictwie-europejskiego-trybunalu-sprawiedliwosci?cm=URELATIONS>, (dostęp 16.11.2020 r.), LEX.

⁵⁶⁴ Por. Informacja o wynikach kontroli wywłaszczenia i zwrotu nieruchomości, Warszawa, maj 2002r., KSR I 41008/2001 nr 25/2002/P/01/086/KSR, s. 8, 12, 39.

⁵⁶⁵ BGBl. I S. 2048. (BGBl to skrót od Bundesgesetzblatt czyli Federalnego Dziennika Urzędowego, który jest odpowiednikiem polskiego Dziennika Ustaw – przyp. M.P.).

zainteresowanych. W sprawach sporów o wysokość odszkodowania przysługuje droga prawna przed sądami powszechnymi⁵⁶⁶.

W niemieckim ustawodawstwie istnieją ustawy federalne stosowane na całym terytorium federacji (ustawodawstwo federalne) oraz ustawy krajowe mające moc obowiązującą wyłącznie w danym kraju związkowym. Zasadniczo kraje związkowe mają kompetencje ustawodawcze (ustawodawstwo konkurencyjne), o ile nie przekazano ich rządowi federalnemu na mocy ustawy zasadniczej, co wynika z art. 71 GG. Zakres wyłącznego ustawodawstwa federalnego określony w art. 73 GG definiuje dziedziny, w których władze federalne posiadają wyłączne kompetencje. Analiza tego katalogu prowadzi do wniosku, że ustawodawca federalny mógłby uregulować kwestię wyłączenia na poziomie federalnym w przypadku komunikacji lotniczej, komunikacji kolejowej, telekomunikacji czy energii jądrowej. Dziwić może brak w tym katalogu dziedzin z zakresu energetyki.

Z kolei w art. 74 GG określony jest zakres ustawodawstwa konkurencyjnego. W art. 74 GG czytamy, że ustawodawstwo konkurencyjne obejmuje np. prawa gospodarczego (górnictwa, przemysłu, gospodarki energetycznej). W art. 74 ust. 1 pkt. 14 GG stanowi się, że ustawodawstwo konkurencyjne obejmuje dziedziny przepisów dotyczących wyłączeń, o ile odnoszą się one do przypadków określonych przepisami art. 73 i 74 GG. Można wnioskować, że założeniem niemieckiego ustawodawcy było, aby kwestie wyłączeń pozostawić regulacji poszczególnych krajów związkowych. Tym niemniej kluczowy w tej materii wydaje się być reguła kolizyjna wynikająca z art. 31 GG, który stanowi że prawo federalne ma pierwszeństwo przed prawem krajów związkowych. Wobec tego jeżeli ustawodawca niemiecki ureguluje problematykę wyłączenia na poziomie federalnym to dany kraj związkowy ma prawo do uchwalenia przepisów w zakresie wyłączenia ale tylko w takim zakresie w jakim nie będzie to sprzeczne z prawem federalnym, czego przykładem jest ustawa z dnia 20 czerwca 1989r. o wyłączeniu i odszkodowaniach dla kraju związkowego Nadrenia Północna-Westfalia (*Gesetz über Enteignung und Entschädigung für das Land Nordrhein-Westfalen*)⁵⁶⁷.

Przechodząc do sposobu w jaki przedsiębiorca przesyłowy może uzyskać tytuł prawny do nieruchomości wypada zaznaczyć, że niemiecki kodeks cywilny (*Bürgerliches Gesetzbuch*⁵⁶⁸), zwany dalej BGB, w księdze trzeciej, dziale czwartym reguluje problematykę dotyczącą służebności. W prawie niemieckim przedsiębiorca przesyłowy jako podmiot prawa

⁵⁶⁶ Tłumaczenie na język polski: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/niemcy.html>, (dostęp 30.12.2020 r.).

⁵⁶⁷ GV. NRW. S. 366, 570.

⁵⁶⁸ BGBI. I S. 42, ber. S. 2909 und 2003 I S. 738.

może zyskać tytuł do nieruchomości na podstawie umowy służebności. Wyróżnia się jej dwa podstawowe rodzaje, a mianowicie, służebność gruntową określoną w (§ 1018 BGB) i ograniczoną osobistą służebność (§ 1090 ust. 1 BGB)⁵⁶⁹. M. Balwicka-Szczyrba zwraca uwagę, że za odpowiednik służebności przesyłu, która funkcjonuje w prawie polskim, można uznać przenoszalną ograniczoną służebność osobistą (zob. § 1092 ust. 3 BGB)⁵⁷⁰.

M. Balwicka-Szczyrba zasadnie podkreśla, że po zjednoczeniu Niemiec Wschodnich i Zachodnich zaistniał problem związany z odmienną sytuacją prawną przedsiębiorców przesyłowych w obu blokach, związaną z korzystaniem z cudzych nieruchomości⁵⁷¹. Problem zapewnienia przedsiębiorcom przesyłowemu tytułu prawnego do nieruchomości, w związku z istniejącymi urządzeniami przesyłowymi niemiecki ustawodawca rozwiązał w ten sposób, że uchwalił ustawę o dostosowaniu rejestru gruntów z dnia 20 grudnia 1993 r.⁵⁷² (GBBerG). Zgodnie z założeniem § 9 GBBerG powodował on nabycie *ex lege* przez przedsiębiorców przesyłowych ograniczonej osobistej służebności (*beschränkte persönliche Dienstbarkeit*)⁵⁷³, o ile tytuł prawny do korzystania z gruntu przez przedsiębiorcę przesyłowego nie był już uregulowany. Regulacja ustawowa obejmowała swym zakresem wyłącznie urządzenia przesyłowe istniejące na nieruchomościach, przy czym datą graniczną była data 3 października 1990 r. Służebność ta miała polegać na prawie eksploatacji, konserwacji i odnawiania urządzeń przesyłowych energii elektrycznej, gazu i sieci ciepłowniczych. Zgodnie z § 9 ust. 3 GBBerG przedsiębiorca przesyłowy został jednak zobowiązany do wypłaty właścicielowi nieruchomości jednorazowego odszkodowania z tytułu ustanowienia służebności z mocy prawa. Fundamentalne znaczenie miał także przepis § 9a GBBerG, który od 3 października 1990 r. ustanawiał prawo własności urządzenia przesyłowego na rzecz jego posiadacza. Problem własności do urządzeń przesyłowych wchodzących w skład przedsiębiorstwa rozwiązano na poziomie ustawowym⁵⁷⁴.

⁵⁶⁹ M. Balwicka-Szczyrba, *Korzystanie z nieruchomości (...)*, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369331837/35>, (dostęp 30.12.2020 r.), LEX.

⁵⁷⁰ A. Bieranowski, *Służebności ograniczające konkurencję w prawie polskim na tle komparatystycznym*, CH. Beck, s. 9–10.

⁵⁷¹ Op. cit.

⁵⁷² BGBI. I S. 2182, 2192.

⁵⁷³ M. Balwicka-Szczyrba, *Korzystanie z nieruchomości (...)*, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369331837/36>, (dostęp 30.12.2020 r.), LEX.

⁵⁷⁴ Inaczej jest w polskim porządku prawnym, por. uchwała składu siedmiu sędziów SN z 8.03.2006 r., III CZP 105/05, OSNC 2006, nr 10, poz. 159, LEX nr 172363, z której tezy wynika, że art. 49 k.c. nie stanowi samoistnej podstawy prawnej przejścia urządzeń służących do doprowadzania lub odprowadzania wody, pary, gazu, prądu elektrycznego oraz innych podobnych urządzeń na własność właściciela przedsiębiorstwa przez ich połączenie z siecią należącą do tego przedsiębiorstwa.

Przedsiębiorca przesyłowy może pozyskać w Niemczech tytuł prawny do nieruchomości na potrzeby budowy urządzeń przesyłowych, wykorzystując do tego także instytucję wywłaszczenia nieruchomości. Zasady procedury wywłaszczeniowej określone są w niemieckim kodeksie budowlanym z dnia 23 czerwca 1960r. - Baugesetzbuch (BauGB)⁵⁷⁵. Paragraf 85 BauGB wylicza siedem celów, na jakie może nastąpić wywłaszczenie na podstawie tej ustawy. Wywłaszczenie jest dopuszczalne m.in., jeżeli nie stoi w sprzeczności z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wywłaszczenie jest dopuszczalne tylko w indywidualnym przypadku, jeżeli jest to wymagane przez dobro publiczne, a celu wywłaszczenia nie można osiągnąć w inny rozsądny sposób. Organ administracji publicznej w pierwszej kolejności jest zobligowany załatwić sprawę w formie umowy pomiędzy stronami (§110 BauGB). Jeżeli nie jest to możliwe, to sprawa winna zakończyć się wydaniem decyzji (§112, 113 BauGB).

Zgodnie z § 92 ust. 1 BauGB Nieruchomość może zostać wywłaszczona tylko w takim zakresie, w jakim jest to konieczne do osiągnięcia celu wywłaszczenia. Jeżeli do realizacji celu wywłaszczenia wystarczy obciążenie nieruchomości prawem, wywłaszczenie ma się do tego ograniczyć. Z powyższej regulacji wynika w istocie zasada proporcjonalności. Odniesienie się do tej zasady jest także widoczne w § 86 i 87 ust. 1 BauGB określającym odpowiednio przedmiot i warunki dopuszczalności wywłaszczenia. Kluczowym z punktu widzenia tematyki rozprawy jest jednak, że właściciel nieruchomości nie musi być pozbawiony jej własności, jeżeli można ją na potrzeby realizacji celu publicznego obciążyć w sposób mniej dolegliwy, np. prawem prawem uprawniającym do przeprowadzenia urządzeń, które w praktyce może być służebnością przesyłu. Z powyższego wynika, że przepis § 92 ust. 1 BauGB może być uznany za odpowiednik art. 124 ust. 1 u.g.n.

Istnieją także szczegółowe rozwiązania dotyczące wywłaszczenia nieruchomości na cele związane z budową urządzeń przesyłowych. Zawarte są w ustawie z dnia 7 lipca 2005r. o dostawach energii elektrycznej i gazu⁵⁷⁶ (*Gesetz über die Elektrizitäts – und Gasversorgung Energiewirtschaftsgesetz – EnWG*). Można stwierdzić, że ustawa określa warunki ramowe dla bezpiecznego, umiarkowanego cenowo, przyjaznego dla użytkownika i znośnego dla środowiska zaopatrzenia w energię elektryczną i gaz; zawiera regulacje dotyczące sieci oraz zapewniające konkurencję. Materia dotyka także sposobu pozyskania tytułu prawnego do nieruchomości na potrzeby budowy określonych urządzeń przesyłowych. Warto pokusić się o

⁵⁷⁵ BGBl. I S. 3634.

⁵⁷⁶ BGBl. I S. 1970, 3621, ustawa ta została zmieniona przez art. 11 ustawy z dnia 13 maja 2019 r. (BGBl. I S. 706) geändert worden ist.

stwierdzenie, że analizowana regulacja może być uznana za odpowiednik polskiej ustawy pr. energ.

Regulacja ustawowa znajdująca się w § 45 EnWG stanowi o dopuszczalności wywłaszczenia nieruchomości o tyle o ile spełnione zostaną przesłanki określone w § 43 lub § 43b nr 1 EnWG. Paragraf 43 EnWG określa rodzaje urządzeń przesyłowych, których budowa wymaga zatwierdzenia przez właściwy organ administracji publicznej. Ustawa operuje takimi pojęciami, jak „planowanie” i „zatwierdzenie planowania”, co powoduje, iż jeżeli będziemy mieli do czynienia z zatwierdzeniem przez właściwy organ budowy któregokolwiek z elementów określonych w § 43 EnWG, to na podstawie § 45 EnWG, możliwe będzie wywłaszczenie nieruchomości o tyle o ile strony nie dojdą do porozumienia na drodze cywilnej.

Warta odnotowania jest także regulacja ustawy z dnia 21 sierpnia 2008r. o rozbudowie sieci energetycznych (*Energieleitungsbaugesetz – EnLAG*)⁵⁷⁷ oraz ustawy z dnia 28 lipca 2011r. o przyspieszeniu rozbudowy sieci (*Ausbaubeschleunigungsgesetz – NABEG*)⁵⁷⁸, która reguluje sprawy rozbudowy sieci najwyższych napięć, przekraczających granice landów i granice państwowe; dotyczy również sieci wysokich napięć o napięciu znamionowym co najmniej 110 kV⁵⁷⁹. Wypada zaakcentować, że powyższe regulacje wzajemnie się wykluczają, albowiem zgodnie z § 2 ust. 4 NABEG, przepisy tej ustawy nie mają zastosowania do projektów wymienionych w EnLAG. NABEG ma zastosowanie wyłącznie do budowy lub modyfikacji transnarodowych lub transgranicznych linii wysokiego napięcia i linii przyłączeniowych z morskich podstacji farm wiatrowych do lądowych punktów przyłączenia do sieci (§ 2 ust. 1). Realizacja linii elektroenergetycznych, objętych zakresem tej ustawy, jest niezbędna w ocenie niemieckiego ustawodawcy, ze względu na nadrzędny interes publiczny oraz bezpieczeństwo publiczne⁵⁸⁰. Postępowanie w oparciu o NABEG charakteryzuje się następującymi cechami:

- a) zgodnie z § 6 wszczynana jest na wniosek inwestora, który we wniosku określa propozycję planowanego przebiegu korytarza dla przyszłych urządzeń przesyłowych;
- b) postępowanie „lokalizacyjne” kończy się decyzją administracyjną (§12);
- c) budowa i eksploatacja oraz modyfikacje linii, w rozumieniu § 2 ust. 1 NABEG, wymagają zatwierdzenia planistycznego przez właściwy organ (§ 18);

⁵⁷⁷ BGBl. I S. 2870.

⁵⁷⁸ BGBl. I S. 1690.

⁵⁷⁹ Przegląd Niemieckiego Rynku Energetycznego publikacja Wydziału Promocji Handlu i Inwestycji Ambasady Rzeczypospolitej Polskiej w Berlinie, luty 2014, s. 29–31.

⁵⁸⁰ Por. § 1 ust. 2 Energieleitungsbaugesetz - EnLAG

- d) ostatnim elementem procedury jest decyzja zatwierdzająca, wydawana na podstawie § 24 NABEG, która jest wysyłana do stron postępowania.

W prawie niemieckim istnieje koncepcja tzw. korytarza przesyłowego, która była również przedmiotem inicjatywy legislacyjnej polskiego projektodawcy.

5. Pozyskiwanie tytułu prawnego do nieruchomości w prawie włoskim

Z art. 42 Konstytucji Republiki Włoskiej z dnia 27 grudnia 1947 r.⁵⁸¹ wynika, że własność prywatna może być, w sytuacjach przewidzianych przez ustawę i z zastrzeżeniem odszkodowania, wyłączone ze względu na interes ogólny. Konstytucyjne unormowanie we Włoszech nie różni się zasadniczo od tych uregulowań konstytucyjnych, które zostały poddane analizie w tym rozdziale. Omówienie regulacji administracyjnoprawnych należy poprzedzić ustaleniem w jaki sposób można pozyskać tytuł prawny na gruncie prawa prywatnego.

Podstawową regulacją służącą do pozyskania tytułu prawnego do nieruchomości będzie służebność *servitù prediali*. Prawo służebności uregulowane jest we włoskim kodeksie cywilnym (*Codice civile*)⁵⁸² w art. od 1027–1099. Włoski ustawodawca wyróżnia, podobnie jak w prawie polskim, służebności czynne i bierne. Co istotne dokonuje się także wyróżnienia na służebności przymusowe i ustanawiane dobrowolnie. Jak zauważa M. Balwicka-Szczyrba, „zgodnie z art. 1032 *Codice civile* służebności przymusowe są ustanawiane, mimo braku woli stron, na zasadach określonych prawem, na mocy decyzji administracyjnej, a także wyroku sądowego”⁵⁸³.

W związku z powyższym należy dokonać szczegółowej analizy poszczególnych artykułów kodeksu cywilnego w celu odnalezienia regulacji z zakresu urządzeń przesyłowych (rozumianych uniwersalnie). *Codice civile* w art. 1033 wprowadza instytucję służebności przesyłu wody. Analiza tego artykułu w kontekście dalszych przepisów ustawy nie prowadzi do wniosku, że jest swoisty typ służebności przesyłu, chociaż z samego założenia służebności przesyłu wody można by wnioskować, że chodzi o służebność, np. urządzenia wodociągowego. Wręcz przeciwnie, chodzi tu o szczególny rodzaj służebności w stosunkach sąsiedzkich. Podobieństwo z polską instytucją służebności przesyłu wykazuje art. 1056 *Codice civile*, który ustanawia reguły dotyczące przeprowadzenia urządzeń elektrycznych przez nieruchomość prywatną. Prawo włoskie nie przewiduje jednak typowej służebności przesyłu z określeniem podmiotu (przedsiębiorcy przesyłowego), który mógłby inicjować ustanowienie takiego prawa.

⁵⁸¹ GU, nr 298, 27.12.1947, ed. straord.

⁵⁸² „Gazzetta Ufficiale” n. 79 del 4 aprile 1942.

⁵⁸³ M. Balwicka-Szczyrba, *Korzystanie z nieruchomości (...)*, (dostęp 30.12.2020 r.), LEX.

Włoskie prawo administracyjne przewiduje regulacje szczegółowe dotyczące problematyki pozyskania tytułu prawnego na cele przesyłowe. Dekret z dnia 8 czerwca 2001 r., N. 327, dotyczący wywłaszczenia do użytku publicznego⁵⁸⁴ (*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilita*) - zwany dalej „dekretem o wywłaszczeniu”, wprowadza normy prawne, które odnoszą się bezpośrednio do tematyki pozyskania tytułu prawnego do nieruchomości na potrzeby przesyłowe. Zgodnie art. 1 ust. 1 dekretu o wywłaszczeniu reguluje problematykę wywłaszczenia w celu wykonania robót publicznych lub robót użyteczności publicznej. Definicja „użyteczności publicznej” wyrażona w art. 1 ust. 2 dekretu o wywłaszczeniu nie odnosi się wprost do budowy urządzeń przesyłowych, niemniej jednak z autorskiego tłumaczenia fragmentu przepisu art. 1 ust. 2 dekretu o wywłaszczeniu wynika, że za użyteczność publiczną uważa się również realizację koniecznych interwencji w celu korzystania przez społeczność z dóbr lub gruntów. Niewątpliwie swoistym „dobrem” będzie możliwość korzystania z podstawowych mediów, takich jak woda, energia elektryczna czy gaz.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 lit. c) dekretu o wywłaszczeniu za beneficjenta wywłaszczenia (*beneficiario dell'espropriazione*), akt prawny rozumie podmiot publiczny lub prywatny, na rzecz którego wydano dekret wywłaszczeniowy (*decreto di esproprio puo*). Art. 8 ust. 1 dekretu o wywłaszczeniu stanowi zaś, że dekret wywłaszczeniowy może być wydany w sytuacji, w której istnieje uprzednia podstawa w postaci ustalenia, że wywłaszczenie ma dotyczyć inwestycji publicznej. Podobieństwo instytucji i przesłanek wywłaszczenia w prawie włoskim z regulacją polską jest wyraźne, albowiem, zgodnie z art. 112 ust.1 u.g.n., wywłaszczenie może być stosowane w odniesieniu do nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele publiczne albo do nieruchomości, dla których wydana została decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Powyższy dekret wywłaszczeniowy uprawniony podmiot może „wykonać” w ciągu pięciu lat, licząc od dnia, w którym akt stwierdzający użyteczność publiczną utworu stał się ostateczny (art. 13 ust. 4). Przywołany akt prawny zawiera także regulacje dotyczące wypłaty stosownego odszkodowania, co jest naturalną konsekwencją postanowień konstytucji włoskiej. Dekret wywłaszczeniowy w swej treści obligatoryjnie powinien wskazywać odszkodowanie (art. 23 ust. 1 lit. c). Szczegółowe zasady ustalenia i wypłaty odszkodowania (*Il pagamento dell'indennita' di esproprio*) uregulowane są w rozdziale V dekretu.

⁵⁸⁴ Gazzetta Ufficiale n. 189 del 16 agosto 2001 - Supplemento Ordinario n. 211.

Doniosłe znaczenie mają także szczególne regulacje, wynikające z dekretu z 11 grudnia 1933 r. Regio Decreto 11 dicembre 1933, n. 1775 (*Approvazione del testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e sugli impianti elettrici*)⁵⁸⁵, zwanego dalej dekretem z 1933 r. Akt ten w rozdziale poświęconym zezwoleniom na montaż linii energetycznych (*Autorizzazione all'impianto di linee elettriche*) reguluje problematykę związaną z pozyskiwaniem tytułów prawnych do nieruchomości oraz zasad korzystania z urządzeń przesyłowych. Na szczególną uwagę zasługuje instytucja z art. 111 dekretu z 1933 r., która wykazuje zbieżności z polską instytucją ograniczenia własności nieruchomości, o której mowa w art. 124 u.g.n. Zgodnie z tym przepisem, wnioski o zezwolenie na budowę nowych linii elektrycznych (*Le domande di autorizzazione per costruzione di nuove linee*) mogą być składane właściwemu organowi administracji. Podobieństwa, co do polskiej instytucji czasowego zajęcia nieruchomości na potrzeby usunięcia awarii lub zapobieżenia znacznej szkodzi, wykazuje też art. 113 dekretu z 1933 r., który stanowi, że w pilnych przypadkach można tymczasowo zezwolić na rozpoczęcie budowy urządzenia przesyłowego.

6. Pozyskiwanie tytułu prawnego do nieruchomości w prawie czeskim

Ustawa zasadnicza Republiki Czeskiej nie zawiera wprost regulacji dotyczącej prawa własności oraz ograniczeń tego prawa. Art. 3 Konstytucji Republiki Czeskiej stanowi, iż częścią porządku konstytucyjnego Republiki Czeskiej jest Karta Podstawowych Praw i Wolności⁵⁸⁶. Z art. 11 ust. 4 Karty Podstawowych Praw i Wolności wynika, iż wywłaszczenie lub przymusowe ograniczenie prawa własności jest dopuszczalne tylko w interesie publicznym, na podstawie ustawy i za odszkodowaniem.

W kodeksie cywilnym Republiki Czeskiej z dnia 23 marca 2012r.⁵⁸⁷, zwanym dalej c.k.c., podobnie jak w Polsce, istnieje instytucja służebności inżynierskiej (przesyłu). Nazywana jest służebnością na potrzeby urządzeń (*Služebnost inženýrské*). Jak wynika to z postanowień § 1267 ust. 1 c.k.c, służebność ta uprawnia do zakładania, obsługiwania i utrzymywania wodociągów, kanalizacji, energii i innych rurociągów. Podobnie, jak w prawie polskim, czeski model służebności zakłada możliwość jej ustanowienia zarówno dla urządzenia istniejącego, jak i przyszłego. Na właściciela nieruchomości służebność nakłada ograniczenia w postaci powstrzymania się od stwarzania zagrożenia dla urządzeń oraz udostępnienia

⁵⁸⁵ Gazzetta Ufficiale del Regno n. 5 dell'8.1.1934.

⁵⁸⁶ Sbirka Zákonů České Republiky" 1993 nr 1 z 28 XII 1992 s. 1–23.

⁵⁸⁷ Zákon č. 89/2012 Sb.

nieruchomości na potrzeby związane z eksploatacją takiego urządzenia. Postanowienia § 1267 i 1268 c.k.c. nie przewidują zasad ustalenia wynagrodzenia za ustanowienie służebności.

Przepisy o służebności inżynierskiej pełnią funkcję komplementarną w stosunku do § 24 ust. 4 ustawy prawo energetyczne (*Energetický zákon*⁵⁸⁸, zwaną dalej ustawą o energii). Zgodnie z tym przepisem, operator systemu przesyłowego jest obowiązany ustanowić służebność umożliwiającą korzystanie z nieruchomości lub jej części na cele określone w ust. 3 lit. e) ustawy o energii, w porozumieniu z właścicielem nieruchomości i zapłacić mu z tego tytułu jednorazowe odszkodowanie. Zgodnie z przywołanym § 24 ust. 3 lit. e) ustawy o energii chodzi o prawo do zakładania i eksploatacji urządzeń systemu przesyłowego. Ustawodawca czeski preferuje w pierwszej kolejności umowny sposób pozyskania tytułu prawnego do nieruchomości. W sytuacji braku porozumienia właściciela nieruchomości z przedsiębiorcą przesyłowym § 24 ust. 4 ustawy o energii stanowi, że właściwy organ, na wniosek operatora systemu przesyłowego, wydaje decyzję o ustanowieniu służebności umożliwiającej korzystanie z nieruchomości lub jej części. Z mocy aktu administracyjnego dojdzie do powstania ograniczonego prawa rzeczowego (*Služebnost inženýrské*). Wydaje się także, że tak ustanowiona przez czeskiego ustawodawcę kolejność pozyskania tytułu prawnego do nieruchomości, służy realizacji zasady proporcjonalności.

Podstawa ustawowa regulująca zasady i tryb postępowania w sprawie wywłaszczenia nieruchomości na cele publiczne znajduje się w ustawie o wywłaszczeniu nr 184/2006⁵⁸⁹ *Zákon o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (zákon o vyvlastnění)*, (zwaną dalej ustawą o wywłaszczeniu). Czeski ustawodawca w § 3 tej ustawy postanowił, iż wywłaszczenie jest dopuszczalne tylko, gdy interes publiczny przeważa nad zachowaniem istniejących praw wywłaszczonych, przy czym wywłaszczenie będzie niedopuszczalne, jeżeli prawa do gruntu lub budowy niezbędne do wywłaszczenia można uzyskać w drodze porozumienia lub w inny sposób. Przedmiotową regulację należy porównać z regułami obowiązującymi w polskiej u.g.n., która w art. 112 ust. 3 stanowi, iż wywłaszczenie nieruchomości może być dokonane, jeżeli cele publiczne nie mogą być zrealizowane w inny sposób, niż przez pozbawienie albo ograniczenie praw do nieruchomości, a prawa te nie mogą być nabyte w drodze umowy. Można stwierdzić, iż zarówno polski, jak i czeski ustawodawca ukształtowali w podobny sposób procedurę postępowania, w przedmiocie wywłaszczenia nieruchomości, która winna być poprzedzona swoistymi rokowaniami z właścicielem

⁵⁸⁸ zákon č. 458/2000 Sb.

⁵⁸⁹ Zákon č. 184/2006 Sb.

nieruchomości przed zastosowaniem przymusu państwowego, w celu ograniczenia bądź odebrania własności nieruchomości.

Czym innym jest natomiast istnienie zauważalnej różnicy w pojęciu interesu publicznego, który w ustawodawstwie czeskim musi mieć cechę przeważającego. Jest to zatem kwalifikowana postać interesu prawnego. W prawie polskim konieczność wykazywania, że interes wywłaszczenia przeważa interes zachowania praw wywłaszczanego, trzeba wyprowadzać z konstytucyjnej zasady proporcjonalności. W prawie czeskim tą zasadę wpisano wprost do ustawy.

Istotnym jest, że ustawa o wywłaszczeniu reguluje warunki wygaśnięcia lub ograniczenia prawa własności oraz odszkodowania za zniesienie lub ograniczenie prawa własności (§ 1 ust. 1 lit. a i b ustawy o wywłaszczeniu). W przypadku regulacji prawa czeskiego zachowany zostaje model przepisów gwarantujący właścicielowi nieruchomości odszkodowanie (§25 ust. 3 ustawy o wywłaszczeniu). Odszkodowanie w pierwszej kolejności ustalane jest przy regułach wynikających z § 10 ustawy o wywłaszczeniu. Odszkodowanie ustala się w decyzji o wywłaszczeniu (§ 13) na podstawie operatu szacunkowego wykonanego przez biegłego (§20). W przypadku sporu, co do wysokości odszkodowania, może być ono dochodzone przez sądem (§25 ust. 3 w zw. z § 28 ust. 3). W oparciu o § 10 ustawy o wywłaszczeniu osobie wywłaszczonej przysługuje odszkodowanie w zależności od tego czy prawo własności zostało odjęte całkowicie czy też zostało ograniczone przez ustanowienie służebności. Rozwiązania czeskiej ustawy o wywłaszczeniu są zatem podobne do rozwiązania odpowiadającemu polskiemu art. 124 ust. 1 u.g.n. Brak jest natomiast podobieństw do instytucji uregulowanych w art. 124b ust. 1 czy art. 126 ust 1 i 8 u.g.n.

O ile brak jest przeszkód do uznawania, że budowa urządzenia przesyłowego jako spełniającego kryteria realizacji celu publicznego może nastąpić na podstawie ustawy o wywłaszczeniu, to szczególną uwagę należy zwrócić na regulację ustawy z dnia 4 listopada 2009 r. nr 416/2009⁵⁹⁰ o przyspieszeniu budowy infrastruktury transportowej, wodnej i energetycznej. Ustawa reguluje procedury przygotowania do budowy infrastruktury przesyłowej oraz uzyskania prawa do gruntów i budynków potrzebnych do dokonywania takiej budowy. Przedmiotowa ustawa reguluje procedurę administracyjną, dotyczącą wydania decyzji administracyjnej ograniczającej własność nieruchomości na potrzeby związane z budową

⁵⁹⁰ Zákon o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury, 416/2009 Sb.

infrastruktury transportowej (§ 1 ust. 2), infrastruktury wodnej, w tym wodociągów (§ 1 ust. 3) oraz infrastruktury energetycznej (§1 ust. 4).

7. Pozyskiwanie tytułu prawnego do nieruchomości w prawie litewskim

Przed merytoryczną częścią rozważań należy poczynić uwagę, iż na stronach internetowych parlamentu litewskiego dostępne jest oficjalne tłumaczenie aktów prawnych w nim uchwalanych⁵⁹¹. W związku z powyższym na potrzeby tego rozdziału pracy zamierzam posiłkować się także tłumaczeniem przywołanych aktów prawnych na język angielski, o ile takie tłumaczenie danego aktu znajduje się na wskazanej przeze mnie stronie internetowej.

Ustawa zasadnicza Republiki Litewskiej (*Lietuvos Respublikos Konstitucija*) została przyjęta przez obywateli Litwy podczas referendum w dniu 25 października 1992 r., zaś weszła w życie 2 listopada 1992 r.⁵⁹² W swym art. 23 stanowi, że pozbawienie własności jest dopuszczalne wyłącznie na potrzeby publiczne, za sprawiedliwym odszkodowaniem i w trybie określonym przez ustawę.

W litewskim kodeksie cywilnym z dnia 18 lipca 2000 r.⁵⁹³ (zwany dalej: l.k.c.) istnieją regulacje dotyczące zasad pozyskania tytułu prawnego do gruntu na potrzeby przesyłowe. Konstrukcja służebności w prawie litewskim opiera się na konieczności istnienia nieruchomości władnącej i obciążonej. Wynika to z art. 4.111 ust. 1 l.k.c. Zasadniczo służebność można ustanowić w sytuacji, w której istnieje gospodarcza potrzeba wykorzystania cudzej nieruchomości w celu prawidłowego korzystania z nieruchomości władnącej.

W art. 4.123 l.k.c. odnajdujemy jednak instytucję zbliżoną do służebności przesyłu, a być może nawet służebność przesyłu w znaczeniu, w jakim rozumiemy ją np. w prawie polskim. W tłumaczeniu przywołanego przepisu na język angielski⁵⁹⁴ stanowi on, iż „*servitudes may be established that grant the right to lay down underground or aboveground communications, servitudes to maintain and use them thereof as well as other servitudes*”. Zwrot „*underground or aboveground communications*” można odnosić do urządzeń przesyłających informacje czy sygnały (linia telefoniczna, światłowodowa). Wprost nie da się stwierdzić, że na podstawie tego przepisu można ustanowić służebność np. dla wodociągu. Wydaje się jednak, że kluczowa jest tu wykładnia pojęcia całego zwrotu „*lay down*

⁵⁹¹ <https://e-seimas.lrs.lt/>

⁵⁹² Lietuvos Respublikos Konstitucija įsigaliojo 1992 m. lapkričio 2 d., Lietuvos Aidas, 1992, Nr. 220 (1992-11-10), tłum. H. Wisner, Warszawa 2006.

⁵⁹³ Žin. 1995, Nr. 7-141, tk 0951010ISTA000I-752.

⁵⁹⁴ Oficjalne tłumaczenie aktu prawnego na język angielski dostępne na stronie: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.245495>, (dostęp 1.12.2020 r.).

underground or aboveground communications”. Przy interpretacji celowościowej można wywieść, że jest to pewnego rodzaju służebność dla urządzeń przesyłowych. Przepis ten może stanowić za podstawę do obciążenia nieruchomości na potrzeby przesyłowe.

Litewskie prawo publiczne zawiera szereg aktów prawnych, które swymi regulacjami dotyczą problematyki pozyskiwania prawa do nieruchomości na cele związane z budową urządzeń przesyłowych. Wśród tych aktów należy wyróżnić:

- a) ustawę z dnia 26 kwietnia 1994 r. – Prawo ziemi Republiki Litewskiej⁵⁹⁵ (zwana dalej p.z.r.l.),
- b) ustawę z dnia 16 maja 2002 r. – Prawo energetyczne Republiki Litewskiej⁵⁹⁶ (zwana dalej p.e.r.l.),
- c) ustawę z dnia 15 kwietnia 2004 r. – Prawo o łączności elektronicznej Republiki Litewskiej⁵⁹⁷ (zwaną dalej p.l.e.r.l.).

Prawo litewskie przewiduje procedurę wywłaszczenia nieruchomości na realizację celu publicznego w zakresie, w jakim zajęcie gruntu miałyby dotyczyć publicznych obiektów infrastruktury kolejowej, dróg, rurociągów i linii przesyłowych wysokiego napięcia, a także obiektów inżynierskich niezbędnych do ich eksploatacji i wykorzystywania na potrzeby publiczne. Powyższe wynika z art. 45 ust. 1 pkt. 4 p.z.r.l. Zgodnie z przywołanym przepisem właścicielowi nieruchomości może być odebrana, jeżeli realizacja danego zamierzenia inwestycyjnego jest ujęta w stosownych dokumentach planistycznych. Uprawniona instytucja państwowa, składając wniosek wszczynający procedurę wywłaszczeniową, powinna wskazać konkretne cele, dla których pragnie zająć nieruchomość. Powinna uzasadnić, że istnieje obiektywna potrzeba społeczna i nie można jej zaspokoić bez zajęcia określonej nieruchomości. (art. 46 ust. 1 p.z.r.l.). Artykuł 46 ust. 8 p.z.r.l. przewiduje pierwszeństwo dla trybu umownego w celu pozyskania tytułu prawnego do gruntu, na potrzeby realizacji zadań sieciowych. Prawo do odszkodowania za wywłaszczenie oraz zasady realizacji tego prawa określone są przez art. 47 p.z.r.l. W przypadku zajęcia prywatnej działki na potrzeby publiczne, właściciel gruntu i lub inny użytkownik musi otrzymać godziwą rekompensatę pieniężną (*fair compensation*).

Prawu litewskiemu znana jest ponadto instytucja służebności publicznej (*An easement established by an administrative act*). Przypadki i tryb ustanowienia służebności w drodze aktu administracyjnego określa art. 23 p.z.r.l. Powyższy przepis w pierwszej kolejności odsyła

⁵⁹⁵ Žin. 1994, Nr. 34–620.

⁵⁹⁶ Žin. 2002, Nr. 56–2224.

⁵⁹⁷ Žin. 2004, Nr 69–2382.

jednak do cywilnego sposobu uregulowania praw do gruntu stanowiąc, że służebność powinna być ustanawiana na zasadach przewidzianych w kodeksie cywilnym (*land easement shall be established on the basis prescribed by the Civil Code*). Ustanowienie służebności publicznej dla prywatnych nieruchomości może nastąpić w celu:

- a) budowy scentralizowanych sieci infrastruktury technicznej (*engineering infrastructure networks*; art. 23 ust. 2 pkt. 4 p.z.r.l.),
- b) uzyskania dostępu do sieci infrastruktury inżynierskiej scentralizowanej (użyteczności publicznej), ich użytkowania i utrzymania (art. 23 ust. 3 p.z.r.l.).

Od decyzji administracyjnej o ułatwieniu służebności przysługuje odwołanie (art. 23 ust. 4 p.z.r.l.), zaś ustanowiona służebność podlega, zgodnie z art. 23 ust. 6 p.z.r.l., wpisowi do rejestru nieruchomości (*Real Property Register*). Właścicielowi gruntu przysługuje prawo do ubiegania się o odszkodowanie za straty poniesione z tytułu służebności wpisanej do rejestru nieruchomości (art. 23 ust. 8 p.z.r.l.). Z powyższych regulacji wynika, że możliwe jest pozyskanie tytułu prawnego do nieruchomości prywatnej na potrzeby budowy lub korzystania z urządzeń przesyłowych. Interesujące jest, że ustawodawca litewski obok cywilnej konstrukcji służebności do porządku prawnego wprowadza instytucję służebności publicznej, wynikającej z aktu administracyjnego.

W prawie litewskim istnieją także regulacje szczególne, które odnoszą się do zasad pozyskiwania tytułu prawnego do nieruchomości i ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości przez właścicieli gruntów. W prawie energetycznym (p.e.r.l.) zawarta jest ogólna regulacja, która stanowi o dopuszczalności wykorzystania prywatnej nieruchomości na cele związane z urządzeniami przesyłowymi (*energy facilities*). Ustawa ma zastosowanie do urządzeń przesyłających energię elektryczną, ciepłą i do urządzeń przesyłających gaz (art. 2 ust. 3 p.e.r.l.). Zgodnie z art. 14 ust. 2 p.e.r.l., nabycie praw do prywatnej nieruchomości powinno nastąpić na podstawie umowy pomiędzy przedsiębiorcą przesyłowym (*energy enterprise*) a właścicielem (*land owner*), jeżeli dotyczy zajęcia nieruchomości na cele publiczne. W przypadku braku porozumienia nieruchomość może być wykorzystana na podstawie właściwych przepisów⁵⁹⁸. Na uwagę zasługuje także art. 14 ust. 3 p.e.r.l., który wprowadza w prawie litewskim strefy ochronnej (*protection zone*). Z mocy ustawy ogranicza się zatem właścicieli nieruchomości w możliwości pełnego i nieskrępowanego wykorzystania ich prawa. W strefach ochronnych obowiązuje, z mocy tego przepisu, ograniczenie budowy, nasadzeń zieleni i prac ziemnych. Właściciele lub użytkownicy nieruchomości położonej w strefie

⁵⁹⁸ Por. tryb i zasady pozyskania tytułu prawnego do nieruchomości wynikające z p.z.r.l.

ochronnej są zobowiązani do udostępnienia przedsiębiorstwom energetycznym posiadanych lub eksploatowanych przez nich obiektów energetycznych w celu wykonania prac modernizacyjnych lub konserwacyjnych. Ewentualne straty wyrządzone w strefach ochronnych pokrywane są przez przedsiębiorstwo energetyczne.

W art. 40 ustawy o łączności elektronicznej (p.l.e.r.l.) ustawodawca litewski wprowadził regułę, zgodnie z którą przedsiębiorca (operator - art. 3 ust. 29 p.l.e.r.l.), zajmujący się działalnością z dziedziny łączności, ma prawo do zwrócenia się do sądu o ustanowienie służebności w trybie przywołanego przepisu. Przesłanką takiego wystąpienia jest jednak wykazanie fiaska negocjacji z właścicielem nieruchomości, która miałyby być objęta służebnością. Art. 40 ust. 2 p.l.e.r.l. stanowi, iż właścicielowi nieruchomości objętej służebnością przysługiwać będzie wynagrodzenie za korzystanie z jego własności. Ustawa operuje przy tym pojęciem „rozsądnej ceny” (*reasonable price*), którą należy zapłacić właścicielowi. Milczy zaś ustawodawca na temat ewentualnego odszkodowania, w związku z ustanowieniem takiej służebności (podobnie jak i przy regulacji art. 305¹ k.c.). Wreszcie służebność ustanowiona w trybie art. 40 p.l.e.r.l. może być modyfikowana w obiektywnie uzasadnionych przypadkach (*objectively justified cases*) i w sposób proporcjonalny (*proportionate manner*). Niedookreśloność wyrażeń ustawowych jest korzystna z punktu widzenia właścicieli nieruchomości, którzy mają w określonych przypadkach prawo do zmiany treści ustanowionej służebności.

8. Wnioski

Po pierwsze, analiza TFUE oraz KPP prowadzi do wniosku, że akty te nie zawierają wprost postanowień dotyczących zasad, na jakich można pozyskiwać tytuł prawny do nieruchomości na realizację celów publicznych. Jest to zrozumiałe. Przedmiotowe kwestie pozostawione są do regulacji prawnej państw członkowskich. Na poziomie TFUE kształtowanie regulacji prawnych w obrębie prawa własności jest więc pozostawione do wyłącznej kompetencji państw członkowskich. Na gruncie KPP istnieją już jednak wiążące państwa członkowskie postanowienia, które odnoszą się do gwarancji, jakie posiadać musi właściciel nieruchomości podlegającej wywłaszczeniu na realizację celów publicznych. KPP uznając, że korzystanie z mienia może podlegać regulacji ustawowej w zakresie, w jakim jest to konieczne ze względu na interes ogólny, w rzeczywistości wprowadza ograniczenie dla władz publicznych, które nakazuje respektować zasadę proporcjonalności.

Po drugie, wnioski z dobranych do analizy porządków prawnych (Niemcy, Włochy, Czechy, Litwa) w zakresie, w jakim dotyczą problematyki pozyskiwania tytułu prawnego do nieruchomości na potrzeby przesyłowe są następujące:

- a) podstawowym sposobem uregulowania tytułu prawnego do nieruchomości na potrzeby przesyłowe jest umowa stron;
- b) instytucja służebności przesyłu istniejąca w prawie polskim jest najbardziej zbliżona do służebności istniejącej w prawie czeskim;
- c) w każdym z ustawodawstw, budowa urządzeń przesyłowych jest rozumiana jako cel publiczny. Wywłaszczenie traktowane jest jednolicie jako *ultima ratio*. Jest rozwiązaniem ostatecznym, po które można sięgnąć, gdy w inny sposób nie można zrealizować celu publicznego. Każde z państw, w przypadku wywłaszczenia nieruchomości na realizację tych celów, chroni własność poprzez zapewnienie wypłaty stosownego odszkodowania;
- d) instytucja ograniczenia własności nieruchomości, o której mowa w art. 124 ust. 1 u.g.n., w zbliżonej postaci występuje w prawie niemieckim, włoskim i czeskim;
- e) w prawie czeskim i litewskim obserwujemy możliwość ustanowienia instytucji służebności publicznej (wynikającej wprost z aktu administracyjnego);
- f) w prawie niemieckim z mocy ustawy postanowiono, iż z dniem jej wejścia w życie urządzenia przesyłowe stawały się własnością ich posiadaczy (posiadaczy służebności) oraz ustanowienie służebności następowało z mocy prawa. Takie rozwiązanie nie zafunkcjonowało w Polsce⁵⁹⁹

Generalnie fakt późniejszego dołączenia przez Polskę, Czechy i Litwę do wspólnoty państw europejskich nie powodował, że kwestia regulacji prawnych, dotyczących pozyskiwania tytułu prawnego do nieruchomości, różni się konstrukcyjnie od sposobu pozyskiwania tytułu do gruntu w Niemczech czy Włoszech. W każdym z państw istnieją procedury wywłaszczeniowe lub ograniczające własność nieruchomości. W każdym z Państw budowa infrastruktury przesyłowej jest rozumiana jako cel publiczny (nadrzędny cel publiczny – pr. niemieckim). W każdym z Państw gwarantuje się podmiotom dotkniętym ingerencją państwa prawo do odszkodowania. Zasadniczo trzeba uznać, że nie istnieje bezpośredni wpływ TFUE na ustawodawstwo państw członkowskich.

⁵⁹⁹ Dopiero p.u.k.p. sygnalizował potrzebę objęcia korytarzem przesyłowym urządzeń istniejących i zapłatę odszkodowania właścicielowi.

Rozdział VII

Postulat wprowadzenia instytucji „korytarza przesyłowego” do polskiego porządku prawnego

1. Wprowadzenie

Jednym z powodów podjęcia w rozprawie problematyki pozyskania tytułu prawnego do nieruchomości na potrzeby budowy urządzeń przesyłowych była koncepcja wprowadzenia do porządku prawnego instytucji korytarza przesyłowego. Problem ten sygnalizowałem już we wstępie pracy (s. 9).

Z historycznego punktu widzenia, w dniu 22.10.2010 r., pierwsza wersja projektu ustawy o korytarzach przesyłowych⁶⁰⁰ (dalej: p.u.k.p.) została skierowana do uzgodnień międzyresortowych i społecznych. W następnych miesiącach na skutek wielu sugestii i uwag natury prawnej i ekonomicznej, które pojawiły się ze strony społecznej, projektodawca przygotowywał kolejne wersje projektu. Ostatnia wersja p.u.k.p. datowana jest na dzień 18.07.2013 r. Z powyższego wynika, że procedując przez okres ponad 3 lat bez wymiernego efektu, projektodawca w efekcie nie sprostął próbie kompleksowego uregulowania zasad korzystania z nieruchomości przez przedsiębiorców przesyłowych.

Projekt ustawy o korytarzach przesyłowych zawierał szereg rozwiązań, które miały spowodować ułatwienia proceduralne, towarzyszące budowie oraz dalszej eksploatacji urządzeń przesyłowych⁶⁰¹. Zasadniczym celem projektodawcy było dążenie do skrócenia procedur zmierzających do wydania pozwolenia na budowę urządzeń przesyłowych. Projektodawcy zwracali uwagę, że realizacja inwestycji przesyłowych w oparciu o dotychczasowe prawodawstwo napotyka na szereg utrudnień formalnych. *Notabene* ta teza jest aktualna także obecnie, po przeszło dekadzie od pojawienia się założeń p.u.k.p. Podczas prac nad p.u.k.p. podnoszono argument, że w celu wyeliminowania wad przestarzałej i, w niewystarczającym stopniu, zmodernizowanej infrastruktury liniowej, potrzebny jest

⁶⁰⁰ Odnotować należy, że podczas prac nad projektem, pojawiło się pięć wersji odpowiednio z dnia: 24.03.2010 r. (wersja 2.2), 04.05.2011 r. (wersja nr 3), 19.01.2012 r. (wersja nr 4), 06.06.2012 r. (wersja nr. 4.9) oraz 18.07.2013 r. (wersja nr 5.3.) – wszystkie dostępne na stronach RCL, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/23511/katalog/23514#23514>, (dostęp 15.06.2021 r.).

⁶⁰¹ W celu porządkującym, zaznaczam w tym miejscu, że przedmiotem analizy w niniejszym rozdziale będzie ostatnia wersja p.u.k.p. z dnia 18.07.2013 r. (wersja nr 5.3.).

sprzyjający klimat dla inwestycji w sektorze mediów⁶⁰². Za uprawnieniem procesu budowy urządzeń przesyłowych tego typu przemawiały także argumenty dotyczące bezpieczeństwa i niezależności energetycznej.

Projektodawcy zakładali także, że kompleksowo uregulują kwestie prawne, związane z wypłatą odszkodowań za dotychczasowe tzw. bezumowne korzystanie z nieruchomości przez przedsiębiorców przesyłowych.

Rozwiązania prawne, jakie zostały zaproponowane w projekcie ustawy o korytarzach przesyłowych odnoszące się do zasadniczo do uproszczenia procedur związanych z realizacją inwestycji umożliwiają stwierdzenie, że projekt mógł być uznany za specustawę. Projektowana regulacja wydawała się być potrzebna z punktu widzenia właściwego wyważenia i uregulowania stosunków pomiędzy przedsiębiorcą przesyłowym a właścicielem nieruchomości. Wraz ze zmianami ustrojowymi w Polsce nie zadbano bowiem o uregulowanie stanu korzystania z nieruchomości przez przedsiębiorców przesyłowych.

W momencie rozpoczęcia prac legislacyjnych nad p.u.k.p.⁶⁰³ projektodawca, przedkładając projekt do szerokiej dyskusji⁶⁰⁴, niewątpliwie posiadał wiedzę o tym, że na gruncie polskiego prawa istnieje kilka różnych sposobów, w jakich przedsiębiorca przesyłowy może nabyć prawo do gruntu na potrzeby lokalizacji urządzeń przesyłowych. Dziwi zatem fakt, że projektowane przepisy przejściowe nie przewidywały uchylecia art. 124 u.g.n.

Propozycja projektodawcy była przełomowa w tym sensie, że miała umożliwić przedsiębiorcy przesyłowemu uzyskanie jednej decyzji administracyjnej, na mocy której nabywałby uprawnienie do:

- a) dysponowania nieruchomością na cele budowlane (art. 37 p.u.k.p.),
- b) budowy urządzenia przesyłowego na podstawie pozwolenia na budowę urządzenia przesyłowego i zatwierdzenia projektu budowlanego (art. 40 ust. 1 p.u.k.p.),
- c) eksploatacji urządzenia przesyłowego w korytarzu przesyłowym (art. 50 ust. 3 pkt. 2 p.u.k.p.), w ramach służebności przesyłu.

⁶⁰² Uzasadnienie projektu ustawy o korytarzach przesyłowych z dnia 19.01.2012 r. nr UD16, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/23511/23514/47527/23515/dokument22196.pdf>, (dostęp: 30.12.2020 r.).

⁶⁰³ <https://legislacja.rcl.gov.pl/lista/2/projekt/23511>, (dostęp 04.05.2019 r.).

⁶⁰⁴ Uwagi do projektu w ramach konsultacji społecznych wnoszone były przez kilkadziesiąt organizacji zrzeszających przedsiębiorców z branży przesyłowej <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/23511/katalog/23514#23514>, (dostęp 04.05.2019r.).

Rozwiązaniem nowym było niewątpliwie zaproponowanie przez projektodawcę, aby ograniczone prawo rzeczowe (służebność przesyłu) powstawało z mocy prawa (z mocy ustawy – art. 50 ust. 1 p.u.k.p.).

Kolejnym założeniem p.u.k.p. była koncepcja uregulowania tzw. „zaszłości” – czyli sytuacji, w której przedsiębiorcy przesyłowi korzystali z nieruchomości bez tytułu prawnego. Projektodawca przewidział bowiem, że możliwe będzie ustanowienie korytarza przesyłowego, w odniesieniu do urządzeń już istniejących i przy założeniu, że w jednym postępowaniu dojdzie do rozliczenia się z właścicielem gruntu poprzez wypłacenie mu przez przedsiębiorcę przesyłowego odszkodowania, na zasadach określonych w rozdziale 8 p.u.k.p.

Zakres podmiotowy projektu ustawy sprawiał, że mogłaby być ona z powodzeniem stosowana przez właściwe organy w stosunku do przedsiębiorców i (co do zasady) właścicieli nieruchomości. Projekt ustawy o korytarzach przesyłowych został wycofany z procesu legislacyjnego⁶⁰⁵.

Minister Infrastruktury i Rozwoju przygotował i przedłożył w dniu 29.06.2015 r. projekt ustawy o strategicznych inwestycjach celu publicznego⁶⁰⁶ (dalej: p.u.s.i.c.p.). Projekt ten nie pokrywał się z założeniami p.u.k.p. Projektodawca przyjął następujący katalog inwestycji objętych p.u.s.i.c.p.:

- a) drogi krajowe (w tym drogi ekspresowe i autostrady);
- b) linie kolejowe;
- c) lotniska użytku publicznego lub lotnicze urządzenia naziemne;
- d) budowle przeciwpowodziowe;
- e) porty morskie wraz z infrastrukturą zapewniającą do nich dostęp od strony morza;
- f) gazociągi wysokiego ciśnienia oraz magazyny gazu;
- g) sieci przesyłowe energii elektrycznej o napięciu 110 kV lub wyższym;
- h) sieci przesyłowe ropy naftowej i produktów naftowych;
- i) inwestycje stanowiące Projekty Wspólnego Zainteresowania (Projects of Common Interest) w rozumieniu rozporządzenia PE i Rady 347/2013.

Projektowane rozwiązania wyłączały z zakresu podmiotowego ustawy, przedsiębiorców z branży wodociągowo-kanalizacyjnej, przedsiębiorców z branży telekomunikacyjnej oraz przedsiębiorców energetycznych, w zakresie dotyczącym

⁶⁰⁵ <https://legislacja.rcl.gov.pl/lista/2/projekt/23511>, (dostęp 04.05.2019 r.).

⁶⁰⁶ <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12274251/12297735/12297736/dokument172473.pdf>, (dostęp 04.05.2019 r.).

niestrategicznych sieci gazowych i energetycznych. Na gruncie p.u.k.p. nie było przeszkody, aby z jej dobrodziejstwa korzystał także taki rodzaj przedsiębiorców. Wydaje się, że założeniem p.u.s.i.c.p. było położenie nacisku na inwestycje priorytetowe dla państwa, jak i dla założeń polityki Unii Europejskiej, w ramach projektów wspólnego zainteresowania. W konsekwencji również i ten projekt ustawy nie został uchwalony. Projekty obydwu wyżej opisanych ustaw nie pokrywały się. Można odnieść wrażenie, że p.u.s.i.c.p. w zakresie sieci przesyłowych elektrycznych i gazowych, odnosił się do sieci tzw. scentralizowanych. Sieci przesyłowe energii elektrycznej o napięciu niższym niż 110 kV w założeniu projektu zostały pominięte. Uzyskanie tytułu prawnego do ich realizacja zostało ograniczone do istniejących procedur administracyjnych i cywilnych.

Ustawodawca przynajmniej na pewien czas odroczył dyskusję na temat instytucji korytarza przesyłowego, wprowadzając regulację prawną (specustawę przesyłową) dedykowaną wyłącznie dla branży elektroenergetycznej. Warto dodać, że w toku dyskusji w ramach pracy komisji sejmowej, wskazywano na to, iż po decyzji o zakończeniu prac w Ministerstwie Gospodarki nad ustawą korytarzową, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju od kilkunastu miesięcy pracuje nad ustawą o inwestycjach celu publicznego, która miałaby spajać rozwiązania różnych specustaw, także drogowych i kolejowych, pozostawiając poza zakresem ustawę telekomunikacyjną. Podkreślano także, że inwestycje elektroenergetyczne w zakresie wskazanym w projekcie ustawy zostały jedynymi inwestycjami, które nie posiadają dedykowanych rozwiązań⁶⁰⁷.

Można stwierdzić, że z koncepcji instytucji korytarza przesyłowego projektodawca zrezygnował. Powstaje jednak pytanie, dlaczego? Jakimi względami było to podyktowane? Dlaczego ustawodawca, wprowadzając specustawę przesyłową, zrezygnował z możliwości wprowadzenia do polskiego porządku prawnego instytucji korytarza przesyłowego, przewidzianej w p.u.k.p. zarówno dla urządzeń istniejących, jak i projektowanych?

2. Koncepcja prawna korytarza przesyłowego

Koncepcja wprowadzenia do polskiego porządku prawnego instytucji „korytarza przesyłowego” pojawiła się wraz z pierwszą wersją p.u.k.p.⁶⁰⁸. Projekt ustawy w swym założeniu miał określać zasady ustanawiania korytarza przesyłowego dla nowych inwestycji w

⁶⁰⁷ <http://orka.sejm.gov.pl/Zapisy7.nsf/wgsknr/NES-68>, (dostęp 04.05.2019 r.); Protokół z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do spraw energetyki i surowców energetycznych /nr 68/ z dnia 23.06.2015r.,

⁶⁰⁸ Projekt z dnia 21.10.2010 r.
https://radalegislacyjna.gov.pl/sites/default/files/dokumenty/projekt_ustawy_281.pdf, dostęp: 04.05.2019r.

zakresie urzędzeń przesyłowych, określania korytarza przesyłowego i powstania służebności przesyłu dla istniejących urzędzeń przesyłowych, lokalizowania kolejnych urzędzeń przesyłowych w korytarzu przesyłowym oraz ustalania i wypłaty odszkodowania z tytułu obciążenia nieruchomości służebnością przesyłu.

Zgodnie z treścią art. 2 ust. 1 p.u.k.p. za korytarz przesyłowy uważano wyodrębniony pod względem faktycznym i prawnym obszar, w którym są lub będą zlokalizowane urzędzenia przesyłowe, obejmujący pas technologiczny wyznaczony dla tych urzędzeń. Projektodawca w ramach korytarza przesyłowego wyróżniał te o znaczeniu lokalnym (art. 2 ust. 2 p.u.k.p.) i ponadlokalnym (art. 2 ust. 3 p.u.k.p.).

Jak wynika to z uzasadnienia ww. projektu wprowadzana regulacja ustawowa z założenia miała być systemowa. Zaznaczano, że „w celu wyeliminowania wad przestarzałej i w niewystarczającym stopniu zmodernizowanej infrastruktury liniowej, jak również zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego oraz bezpieczeństwa w zakresie dostaw paliw, potrzebny jest sprzyjający klimat dla inwestycji w sektorze mediów. Konieczne jest zatem wprowadzenie regulacji, które stworzą systemowe rozwiązania dla infrastrukturalnych inwestycji liniowych, usprawnią i przyspieszą proces pozyskiwania przez inwestorów stosownych decyzji (...)”⁶⁰⁹. Warto odnotować, iż skorzystanie z instytucji korytarza przesyłowego miało być w założeniu możliwe dla realizacji celów publicznych w postaci dostarczenia energii, wody, ciepła, paliw, informacji, gazów, ropy lub rzeczy oraz odbierania ścieków⁶¹⁰.

Podtrzymania idei korytarza przesyłowego trudno także doszukać się w projektowanym kodeksie urbanistyczno-budowlanym. Projektodawca odszedł od koncepcji wyrażonej w p.u.k.p. na rzecz utrzymania w zmodyfikowanej treści obecnie obowiązujących regulacji art. 124 i nast. u.g.n. – proponując wprowadzenie przepisów ustanawiających publiczne ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości⁶¹¹. Aktualnie w Sejmie nie toczą się prace legislacyjne mające na celu kompleksowe uregulowanie problematyki korzystania przez przedsiębiorców przesyłowych z nieruchomości w ramach tzw. korytarza przesyłowego.

⁶⁰⁹ Uzasadnienie do projektu ustawy s. 42. https://radalegislacyn.gov.pl/sites/default/files/dokumenty/projekt_ustawy_281.pdf, (dostęp 15.06.2021 r.).

⁶¹⁰ Interesująco w tym kontekście wygląda proces „ewolucji” założeń zakresu podmiotowego projektu ustawy o korytarzach przesyłowych, przez projekt ustawy o strategicznych inwestycjach celu publicznego, kończąc na uchwalonej specustawie przesyłowej, chociażby w kontekście całkowitego pominięcia branży wod.-kan.

⁶¹¹ Art. 504 i nast. projektu ustawy kodeks urbanistyczno-budowlany. <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12290463/12382118/12382119/dokument247655.pdf>, (dostęp 15.06.2021 r.).

3. Charakter prawny korytarza przesyłowego

W pierwotnych założeniach p.u.k.p. za korytarz przesyłowy uważano „wyodrębniony pod względem faktycznym i prawnym obszar, w którym są lub będą zlokalizowane urządzenia przesyłowe, obejmujący pas technologiczny wyznaczony dla tych urządzeń”. Na nietrafność sformułowania „obszar” zwracała uwagę Rada Legislacyjna w opinii z dnia 19 listopada 2010 r.⁶¹², stwierdzając, że preferowanym byłoby używanie pojęcia „teren”, jako charakterystycznego i stosowanego w innych ustawach do opisu przestrzeni, na których realizowane są przedsięwzięcia, których dotyczą wydawane na ich podstawie decyzje. Pomimo uwzględnienia tej uwagi przez projektodawcę, nie był to największy mankament projektowanej regulacji.

Korytarz przesyłowy miał być w założeniu instytucją prawną, która powstałaby na mocy decyzji administracyjnej związanej⁶¹³. Projekt ustawy operował nazwą „decyzji o ustanowieniu korytarza przesyłowego” oraz „decyzji o określeniu korytarza przesyłowego” z uwagi na fakt, iż korytarz przesyłowy mógł być ustanowiony także w stosunku do urządzeń już istniejących. Na mocy pierwszej z tych decyzji miałyby dochodzić do ustalenia lokalizacji inwestycji w zakresie urządzeń przesyłowych wymienionych we wniosku przedsiębiorcy przesyłowego. Decyzja taka ponadto miała w założeniu dokonywać zatwierdzenie podziału nieruchomości oraz stanowić tytuł prawny do dysponowania nieruchomością. Zgodnie z art. 40 ust. 1 p.u.k.p. właściwy organ, na wniosek przedsiębiorcy przesyłowego, w decyzji o ustanowieniu korytarza przesyłowego udziela także pozwolenia na budowę urządzenia przesyłowego i zatwierdza projekt budowlany.

Zgodnie z art. 50 ust. 1 p.u.k.p. z dniem, w którym decyzja o ustanowieniu korytarza przesyłowego lub decyzji o określeniu korytarza przesyłowego stałaby się ostateczna, nieruchomości, na których znajdują się lub mają zostać zlokalizowane urządzenia, zostałyby obciążone służebnością przesyłu na rzecz przedsiębiorcy przesyłowego, dla którego wydano tę decyzję. Związanie powstania skutku prawnego w postaci ustanowienia ograniczonego prawa rzeczowego na nieruchomości z momentem ostateczności decyzji jest podobnym rozwiązaniem, w stosunku do istniejącego w art. 12 ust. 4 specustawy drogowej. W

⁶¹² <https://radalegisacyjna.gov.pl/dokumenty/opinia-z-19-listopada-2010-r-o-projekcie-ustawy-o-korytarzach-przesylowych>.

⁶¹³ Rada Legislacyjna wskazywała na potrzebę rozważenia przez projektodawcę czy decyzji tej nie nadać charakteru decyzji uznaniowej.

przywołanym przepisie ustawodawca również wiąże skutki prawne decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej w chwili, gdy stanie się ona ostateczna.

Projektodawca zakładał, że służebność przesyłu nie powstanie w przypadku ustanawiania korytarza przesyłowego w pasie drogowym w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁶¹⁴. Przyczyną takiego unormowania były prawdopodobnie poglądy doktryny, według których drogi publiczne są wyłączone z obrotu prawnego, co w konsekwencji powoduje brak możliwości ich obciążenia⁶¹⁵.

Z instytucją korytarza przesyłowego nierozzerwalnie związana była problematyka jego zakresu. Było to zagadnienie ważne z punktu widzenia interesu właściciela nieruchomości. Im większy powierzchniowo byłby korytarz przesyłowy, tym większe ograniczenia powodowałby dla wykonywania prawa własności. Art. 52 ust. 1 p.u.k.p. obejmował katalog czynności, których nie można było wykonać w ustanowionym korytarzu przesyłowym⁶¹⁶.

Zgodnie z art. 22 ust. 1 p.u.k.p. minister właściwy do spraw gospodarki miał określać, w drodze rozporządzenia, szerokość korytarza przesyłowego dla urządzeń przesyłowych. Założeniem ustawodawcy było odgórne ustalenie szerokości „pasów” takiego korytarza. Rozwiązanie to oceniam jako dobre, albowiem zwalniałoby to organ z dokonywania oceny tego elementu, w ramach prowadzonego postępowania. Wpływałoby to na przyspieszenie postępowania. Warunkiem dla powodzenia takiego założenia byłoby jednak, gdyby rozporządzenie wykonawcze bazowało na praktyce, doświadczeniu i konsensusie wielu branż, począwszy od branży projektowej, przesyłowej i wykonawczej.

4. Skutki ustanowienia korytarza przesyłowego dla stron postępowania

Skutek ustanowienia korytarza przesyłowego na mocy decyzji, niezależnie od tego, czy byłoby to w zakresie sieci istniejących, czy przyszłych, pozwalałoby na jasne i precyzyjne wskazanie zakresu, w jakim przedsiębiorca przesyłowy może wykonywać swoje prawa do urządzeń. Miałoby to skutek pozytywny dla tego przedsiębiorcy, albowiem wiedziałby, iż po przekroczeniu tego zakresu może narazić się na zarzut bezumownego korzystania z nieruchomości. Właściciel nieruchomości miałby zaś jasną i klarowną sytuację w zakresie

⁶¹⁴ T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 470.

⁶¹⁵ Postanowienie SN z 17.04.2019 r., II CSK 291/18, LEX nr 2649733.

⁶¹⁶ m.in. zakaz wznoszenia budynków mieszkalnych, istotnej zmiany ukształtowania lub przeznaczenia terenu, czy też prowadzenia działalności, mogącej zagrozić trwałości lub prawidłowemu funkcjonowaniu urządzenia przesyłowego.

granic, w jakich może kontrolować działania uprawnionego przedsiębiorcy przesyłowego. Byłaby to wzajemna korzyść eliminująca do minimum możliwość powstania sporu.

Zgodnie z założeniami (art. 50 ust. 3 p.u.k.p.) służebność przesyłu miała objąć swym zakresem uprawnienie przedsiębiorcy przesyłowego do:

- a) posadowienia w korytarzu przesyłowym, zgodnie z decyzją o ustanowieniu korytarza przesyłowego lub z decyzją o określeniu korytarza przesyłowego, urządzenia przesyłowego lub innego urządzenia odpowiedniego do rodzaju inwestycji wymienionej w tych decyzjach;
- b) utrzymywania, eksploatacji, konserwacji i remontu, usuwania awarii, przebudowy lub odbudowy urządzenia przesyłowego lub innego urządzenia;
- c) wstępu lub wjazdu, w tym sprzętem ciężkim na teren nieruchomości obciążonej służebnością przesyłu w celu wykonania czynności, o których mowa powyżej.

Z punktu widzenia przedsiębiorcy przesyłowego korytarz przesyłowy miał być wskazówką, w jaki sposób planować przyszłe inwestycje ze szczególnym uwzględnieniem infrastruktury pozostałych przedsiębiorców przesyłowych. Wydaje się, że skutek objęcia korytarzem przesyłowym danego obszaru mógłby w znacznym stopniu ograniczyć także wystąpienie zdarzeń losowych, polegających na możliwości uszkodzenia infrastruktury sieciowej. Jest to szczególnie widoczne na przykładzie sieci gazowych i dramatycznych skutków, do jakich może prowadzić uszkodzenie sieci gazowej, które często jest powodowane brakiem należytej ewidencji sieci uzbrojenia terenu.

Skutkiem ustanowienia korytarza przesyłowego, w stosunku do właścicieli nieruchomości, byłoby trwałe obciążenie nieruchomości służebnością przesyłu oraz obowiązek znoszenia tego obciążenia przez czas właściwie nieoznaczony. Wydaje się, że granice czasowe tego obciążenia, z jednej strony mógłby wyznaczać właściwe przepisy k.p.a. dotyczące uchylecia, zmiany lub stwierdzenia nieważności decyzji, z drugiej strony, mógłby być to art. 248 § 1 k.c. lub 291 k.c. Interes właściciela nieruchomości został też prawidłowo zabezpieczony.

Projektodawca zaproponował ochronę interesu majątkowego właściciela nieruchomości poprzez zagwarantowanie odszkodowania, które miało być ustalane i wypłacane w trybie przewidzianym przez przepisy rozdziału 8 p.u.k.p.

W pierwszej kolejności należy zauważyć, że zgodnie z art. 56 ust. 1 p.u.k.p. obowiązek wypłacenia odszkodowania ciążyłby na przedsiębiorcy przesyłowym, na rzecz którego ustanowiona została służebność przesyłu. Zgodnie zaś z art. 70 p.u.k.p. koszty odszkodowań

ustalanych i wypłacanych na podstawie niniejszej ustawy stanowić miały koszty uzasadnione w rozumieniu art. 3 pkt 21 pr. energ. – czyli koszty przyjmowane przez przedsiębiorstwo energetyczne do kalkulacji cen i stawek opłat ustalanych w taryfie. Pomimo mankamentu legislacyjnego, polegającego na pominięciu z zakresu zastosowania tego przepisu przedsiębiorstw wod.-kan. które również ustalają taryfę w trybie u.z.z.w.i.o.ś. trzeba zauważyć, że kosztem odszkodowań w konsekwencji byłiby obciążeni *de facto* wszyscy odbiorcy usług.

Ważna była okoliczność, że projektodawca powiązał uzyskanie odszkodowania z ustawowym wyłączeniem inne roszczeń właściciela nieruchomości, które mogłyby mu przysługiwać. Zgodnie z art. 66 p.u.k.p. uzyskanie odszkodowania, o którym mowa w art. 55 ust. 1, p.u.k.p. wyłączałyby inne roszczenia z tytułu ustanowienia służebności przesyłu, w szczególności roszczenie o wynagrodzenie za ustanowienie służebności przesyłu (co wydaje się być oczywiste) oraz za ewentualne bezumowne korzystanie z nieruchomości przed dniem powstania tej służebności. Wydaje się, że z jednej strony koncepcja całkowitego rozliczenia się przedsiębiorcy przesyłowego z właścicielem nieruchomości ma korzyści społeczne i ekonomiczne. Jednakże z drugiej strony, nie można wykluczyć, że wyliczenie odszkodowania w oparciu o przepisy p.u.k.p. mogłoby nie doprowadzić do pełnej rekompensaty dolegliwości (szkodowości) związanej z ewentualnym bezumownym korzystaniem z nieruchomości.

Odszkodowanie miało być ustalone odrębną decyzją w sytuacji, w której rokowania właściciela nieruchomości (użytkownika wieczystego) z przedsiębiorcą przesyłowym nie zakończyłyby się porozumieniem. Wysokość tego odszkodowania organ wyliczałby w sposób określony w art. 57 i nast. p.u.k.p. Do ustalenia wysokości tego odszkodowania nie miałyby zatem zastosowania przepisy u.g.n. na zasadzie *lex specialis derogat legi generali*. Niemniej jednak przyjęty przez projektodawcę sposób obliczania tego odszkodowania uważam za zbyt zawiły i niezrozumiały dla przeciętnego obywatela, który byłby stroną takiego postępowania. Projekt ustawy w tym zakresie jest nieczytelny poprzez dużą liczbę odniesień „przepisów do przepisów” oraz nieostre pojęcie „kwoty bazowej”. Wydaje się, że zaproponowanie takiego sposobu wyliczenia odszkodowania podyktowane było obawą, że pozostanie przy zasadach ogólnych ustalenia odszkodowania mogłoby generować ich wyższą wysokość, chociaż również i ta propozycja nie znajdowała akceptacji branży przesyłowej⁶¹⁷.

⁶¹⁷Por. pismo PGE S.A. z dnia 16.02.2012r. <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/23511/23514/47527/23517/dokument31529.pdf>, (dostęp: 16.06.2021 r.); W ramach konsultacji społecznych PGE S.A. wskazywała, że wypłata wysokich kwot odszkodowań z tytułu ustanowienia służebności przesyłu zmniejszy ich przychody, a ich wyrównanie możliwe będzie w przypadku podwyższenia taryfy. W piśmie Izby Gospodarczej Wody Polskie z dnia 16.02.2012 r. wskazano, że proponowany w p.u.k.p. sposób ustalenia wysokości odszkodowania na przykładzie MWiK w

W decyzji o ustanowieniu korytarza przesyłowego na wniosek przedsiębiorcy organ udzielałby także pozwolenia na budowę urządzenia przesyłowego i zatwierdzał projekt budowlany. Organ w zależności od stanowiska przedsiębiorcy mógłby udzielić pozwolenia na budowę na całe zamierzenie budowlane lub na jego część. Zgodnie z art. 40 ust. 3 p.u.k.p. ostateczna decyzja stanowić miała zobowiązanie dla właściciela nieruchomości do udostępnienia nieruchomości w terminie ustalonym w tej decyzji, zaś obowiązek ten podlegałby egzekucji administracyjnej.

Wypada także zwrócić uwagę na rozwiązania przyjęte w art. 36 p.u.k.p. w kontekście przyspieszenia procesu inwestycyjnego na wypadek zaskarżenia decyzji ustanawiającej lub określającej korytarz przesyłowy. Projektodawca przyjął w art. 36 ust. 1 pkt. 1-3 p.u.k.p. rozwiązanie mające na celu określenie maksymalnego terminu rozpoznania skargi na decyzję oraz ewentualnej skargi kasacyjnej określając je odpowiednio na 30 dni od dnia otrzymania akt sprawy wraz z odpowiedzią na skargę oraz 60 dni od dnia wniesienia skargi kasacyjnej. Na pierwszy rzut oka może się wydawać, że nie ma racjonalnego uzasadnienia dla szybszego rozpoznawania spraw w zakresie decyzji określających korytarz przesyłowy skoro urządzenie takie położone jest na gruncie bez tytułu prawnego od kilkudziesięciu lat. Niemniej jednak zrównanie przyspieszenia rozpoznania spraw niezależnie od rodzaju decyzji trzeba ocenić pozytywnie. W ramach tytułu prawnego do nieruchomości uzyskanego na podstawie ostatecznej decyzji określającej korytarz, przedsiębiorca może wykonywać przeciwieź czynności konserwacyjne czy niezbędne remonty urządzeń. W przypadku decyzji ustalających korytarz, sprawa szybszego ich rozpoznania jest oczywiście uzasadniona istotą i celem jakie miała realizować ta instytucja.

Ważnym aspektem było także przyjęcia ograniczeń, co do możliwości stwierdzenia nieważności decyzji i wznowienia postępowania. W oparciu o art. 36 ust. 2 p.u.k.p. w postępowaniu przed organem odwoławczym oraz przed sądem administracyjnym nie można byłoby uchylić decyzji o ustanowieniu korytarza przesyłowego ani stwierdzić jej nieważności, gdy wadą dotknięta byłaby tylko część decyzji dotycząca odcinka korytarza przesyłowego. Zgodnie zaś z art. 36 ust. 3 p.u.k.p. organ nie stwierdzałby nieważności decyzji o ustanowieniu korytarza przesyłowego oraz nie wznawiałby postępowania, jeżeli wniosek o stwierdzenie nieważności tej decyzji lub wniosek o wznowienie postępowania zostałby złożony po upływie 14 dni od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna lub od dnia w którym decyzji tej nadano

Bydgoszczy może powodować wypłatę odszkodowań na poziomie ok. 40 mln zł rocznie, co w konsekwencji przełoży się na wzrost taryf <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/23511/23514/47527/23517/dokument31545.pdf>, (dostęp: 16.06.2021 r.).

rygor natychmiastowej wykonalności, a przedsiębiorca przesyłowy rozpoczął budowę urządzenia przesyłowego. Takie rozwiązanie w sposób oczywisty mogłoby prowadzić do faktycznego przyspieszenia momentu faktycznej realizacji inwestycji, jeżeli inwestor oceniłby, że ewentualnie wniesiona skarga do sądu administracyjnego nie ma szans powodzenia. Z drugiej strony proponowane rozwiązanie osłabiałoby ochronę własności adresata decyzji (właściciela nieruchomości) w wyniku wydania decyzji.

W wyroku TK z dnia 16.10.2012r⁶¹⁸ Trybunał badał zgodność art. 31 ust. 1 i 2 specustawy drogowej z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Na datę orzekania, art. 31 ust. 1 specustawy drogowej stanowił, że nie stwierdza się nieważności ostatecznej decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, jeżeli wniosek o stwierdzenie nieważności tej decyzji został złożony po upływie 14 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, a inwestor rozpoczął budowę drogi. Ustęp drugi stanowił zaś, że w przypadku uwzględnienia skargi na decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności, sąd administracyjny po upływie 14 dni od dnia rozpoczęcia budowy drogi może stwierdzić jedynie, że decyzja narusza prawo z przyczyn wyszczególnionych w art. 145 lub 156 k.p.a. W zakresie realizacji celów jakim miały służyć powyższe normy specustawy drogowej, były one podobne do projektowanych przepisów art. 36 ust. 3 i 4 p.u.k.p. Istnieje uzasadnienie do przeanalizowania przywołanego wyroku TK. Dokonując oceny zaskrzonych przepisów specustawy drogowej TK przeprowadził tzw. test proporcjonalności, który polegał na ocenie, czy ograniczenie prawa do sądu wprowadzone w art. 31 ust. 2 specustawy drogowej było przydatne i konieczne do osiągnięcia celu założonego przez ustawodawcę. Trybunał ocenił czy założony cel można by zrealizować za pomocą innych instrumentów. Najistotniejsze było ustalenie, czy ingerencja nie była nadmierna. W konkluzji orzeczenia TK stwierdzono, że tak długo jak ograniczenie praw konstytucyjnych wprowadzone w art. 31 ust. 2 ustawy o inwestycjach drogowych będzie przydatne, skuteczne i konieczne do realizacji celu, jakim jest budowa dróg, tak długo kwestionowany przepis zachowa pozytywną ocenę konstytucyjnoprawną. W związku z powyższym, TK uznał, że art. 31 ust. 1 specustawy drogowej jest zgodny z art. 64 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Można przypuszczać, że w przypadku wątpliwości, co do ewentualnej konstytucyjności projektowanych art. 36 ust. 3 i 4 p.u.k.p. test proporcjonalności wypadalby również pozytywnie. Zarówno budowa dróg jak i budowa infrastruktury przesyłowej mieści się w

⁶¹⁸ K 4/10, OTK-A 2012, nr 9, poz. 106.

pojęciu realizacji celu publicznego, istotnego z punktu widzenia interesu ogółu obywateli jak i zadań Państwa zamierzających do zachowania bezpieczeństwa energetycznego.

Trzeba krytycznie odnieść się do regulacji art. 35 ust. 1 i 2 p.u.k.p. w zakresie w jakim dotyczyła ustawowego ograniczenia możliwości ustalenia przez sąd administracyjny kaucji na zabezpieczenie roszczeń w przypadku wstrzymania wykonania decyzji. W stosunku do osoby fizycznej nieprowadzącej działalności gospodarczej kaucja miała wynosić od 500 zł do 5 000 zł, a dla innych podmiotów od 5 000 zł do 50 000 zł. W mojej ocenie istota kaucji na zabezpieczenie roszczeń ma na celu doprowadzenie do sytuacji, w której w pierwszej kolejności zabezpieczony będzie interes majątkowy inwestora. Instytucja kaucji, od lat znajduje swe źródło w art. 35a u.p.b. Funkcją jaką pełni kaucja jest zabezpieczenie interesu majątkowego i możliwych roszczeń inwestora z powodu wstrzymania wykonania decyzji i następczym oddaleniu skargi. Nie znajduję racjonalnego uzasadnienia do określania przez projektodawcę wysokości kaucji gdy nie jest znana wysokość szkody z którą roszczenie inwestora jest przecież związane. Byłoby to działanie przedwcześnie mogące prowadzić do pokrzywdzenia interesu inwestora tym bardziej, że Inwestor może wnioskować o ustalenie wysokości kaucji przy uwzględnieniu np. wysokości utraconych korzyści (*lucrum cessans*). Wystarczającym byłoby w tym zakresie odwołanie się przez projektodawcę do odpowiedniego stosowania art. 35a u.p.b.

5. Wnioski

W świetle faktów, które ujawniły się w toku i po zakończeniu prac nad projektem ustawy o korytarzach przesyłowych można postawić tezę, że p.u.k.p. nie uchwalono z powodów ekonomicznych i politycznych.

Na wstępie należy wskazać, że z oceny skutków regulacji p.u.k.p. wynikało, że uregulowanie zaszłości tzn. prawa do gruntu pod istniejącymi już urządzeniami przesyłowymi w przypadku Operatora Systemu Przesyłowego elektroenergetycznego kosztować będzie ok. 815 mln zł. Jeżeli chodzi zaś o branżę ciepłowniczą koszty te szacowano na kwotę 2 mld 741 mln zł. Koszty ustanowienia służebności przesyłu dla przedsiębiorstw gazowniczych dystrybucyjnych w oparciu o algorytm wyliczania odszkodowania wprowadzony w Rozdziale 7 ustawy oszacowano na 5 mld 852 mln zł. Przedsiębiorstwa energetyczne musiałyby zaś liczyć się z obowiązkiem wypłaty odszkodowań w łącznej sumie ok. 9 mld 310 mln zł⁶¹⁹.

⁶¹⁹ Ocena skutków regulacji wersja nr 4, <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/23511/23514/47527/23515/dokument22197.pdf> (dostęp 16.06.2021 r.).

Powyższe koszty, o ile by zostały poniesione, siłą rzeczy powodowałyby reakcję przedsiębiorców przesyłowych, którzy chcieliby bądź podnieśliby taryfy ze względu na wzrost kosztów uzasadnionych spowodowanych realizacją świadczenia odszkodowawczego. Artykuł 70 p.u.k.p. wprost stanowił, że koszty odszkodowań ustalanych i wypłacanych na podstawie niniejszej ustawy stanowią koszty uzasadnione, które mogą być następnie uwzględnione w taryfie. Podobna sytuacja dotyczyłaby także przedsiębiorstw z branży wodociągowo-kanalizacyjnej, które mają prawo do ustalania taryf zgodnie z zasadami Rozdziału 4 u.z.z.w.i.o.ś.

Powyższe prowadzi do konstatacji, że założony skutek ekonomiczny przełożył się na polityczną decyzję o rezygnacji z koncepcji kompleksowego uregulowania stosunków prawnych pomiędzy właścicielem gruntu a przedsiębiorcą przesyłowym, która miała być prowadzona ustawą o korytarzach przesyłowych. Trudno bowiem zakładać, że rząd potrafiłby poradzić sobie z wyjaśnieniem przyczyn wzrostu taryf, które dotyczyłyby bezpośrednio wszystkich obywateli.

Korytarz przesyłowy był w założeniu instytucją prawną, która powstałaby na mocy decyzji administracyjnej związanej. Projekt ustawy operował nazwą „decyzji o ustanowieniu korytarza przesyłowego oraz decyzji o określeniu korytarza przesyłowego. Na mocy pierwszej z tych decyzji miałoby dochodzić do ustalenia lokalizacji inwestycji w zakresie urządzeń przesyłowych wymienionych we wniosku przedsiębiorcy przesyłowego – co było swoistą nowością przenoszącą ciężar planowania z gmin na przedsiębiorców.

Zaletą projektowanych regulacji była możliwość udzielania pozwolenia na budowę i zatwierdzenia projektu budowlanego, eliminując tym samym potrzebę wydawania wielu decyzji. Jest to rozwiązanie pożądane z punktu widzenia szybkości postępowania administracyjnego.

Projektowana instytucja korytarza przesyłowego, pomimo tego że odstąpiono od jej wprowadzenia, miała na celu, z jednej strony zapewnienie sprawniejszej realizacji inwestycji celów publicznych, z drugiej zaś strony miała gwarantować prawa właścicieli nieruchomości w zakresie jasnych i klarownych zasad zajęcia ich nieruchomości. Co bardzo ważne, instytucja korytarza przesyłowego nie różnicowała przedsiębiorców przesyłowych ze względu na przedmiot świadczonej usługi. Uzasadniając przydatność propozycji wprowadzenia instytucji korytarza przesyłowego do polskiego prawa trzeba wskazać na trzy zasadnicze korzyści.

Po pierwsze, wykorzystanie koncepcji korytarza przesyłowego ustanawianego dla urządzeń istniejących lub przyszłych prowadziło do stabilizacji i pewności, co do trybu

ograniczania własności nieruchomości na cele przesyłowe. Stałoby się tak pod warunkiem, że wejściu w życie p.u.k.p. towarzyszyłaby dodatkowo zmiana art. 305¹ k.c. w zakresie w jakim przepis ten dopuszcza ustanowienie służebności na projektowane urządzenie przesyłowe. Bez takiej zmiany przedsiębiorca zyskałby jedynie kolejną podstawę do wyboru sposobu ograniczenia korzystania z nieruchomości. Jak już zostało to w tej pracy wykazane, obecnie istnieją dwie zasadnicze drogi (cywilna i administracyjna) umożliwiające przedsiębiorcy pozyskanie tytułu prawnego do nieruchomości.

Po drugie, korzyści jakie mogłyby płynąć z wprowadzenia regulacji, odnosiłyby się do realizacji postulatu szybkości postępowania procesów zmierzających do budowy urządzeń przesyłowych. Ma to zasadnicze znaczenie w przypadku planowanych inwestycji przesyłowych – istotnych z punktu widzenia bezpieczeństwa energetycznego. Powszechnie znane są przecież doświadczenia związane ze stosowaniem specustawy drogowej, która umożliwia przyspieszenie procesu budowy dróg, zaś p.u.p.k. nawiązywał do tych rozwiązań przewidując chociażby ograniczenia, co do możliwości stwierdzenia nieważności decyzji, czy krótszych terminów rozpoznawania skarg na decyzje ustalające lub określające korytarz przesyłowy.

Po trzecie, postulat wynagrodzenia dotychczasowego stanu bezprawnego korzystania z nieruchomości przez przedsiębiorców przesyłowych należy ocenić, co do zasady pozytywnie. W aktualnym stanie prawnym właściciel nieruchomości musi angażować własne środki finansowe, aby wszcząć proces cywilny przeciwko przedsiębiorcy przesyłowemu w celu uzyskania wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości. Projektowana regulacja wychodziła naprzeciw interesom właścicieli nieruchomości. Problematiczne było jednak obliczenie wartości odszkodowania, które w istocie miało w sobie zawierać ekwiwalent za tzw. bezumowne korzystanie z nieruchomości. Wydaje się, że rozwiązanie tego dylematu nie jest sprawą prostą. Być może projektodawca powinien zastanowić się nad możliwością pozostawienia właścicielom nieruchomości prawa do dochodzenia wynagrodzenia za korzystanie z nieruchomości nawet w przypadku wypłaty stosownego odszkodowania na mocy decyzji administracyjnej.

Zakończenie

Podjęty problem badawczy i postawione w rozprawie hipotezy zmusiły mnie do wkroczenia w sferę prawa cywilnego, a także do przeanalizowania bogatego orzecznictwa sądowego z zakresu wybranej problematyki. Ustaliłem, że w polskim porządku prawnym istnieje kilka możliwości pozyskania przed przedsiębiorcą przesyłowego praw do nieruchomości, na potrzeby budowy lub eksploatacji urządzeń przesyłowych.

Pierwszą z nich jest pozyskanie tytułu prawnego na drodze umowy pomiędzy właścicielem gruntu a przedsiębiorcą przesyłowym. Wydaje, że polski prawodawca preferuje ten tryb pozyskania praw do gruntu, przed umożliwieniem przedsiębiorcy przesyłowemu pozyskanie praw do gruntu w inny sposób⁶²⁰.

Drugą z możliwości jest pozyskanie tytułu prawnego do nieruchomości w trybie określonym przez art. 305¹ k.c. oraz właściwe przepisy procedury cywilnej. Wśród tej możliwości wyróżnimy także kontrowersyjny sposób nabycia prawa do gruntu na podstawie postanowienia sądu o zasiedzeniu służebności przesyłu.

Trzecią z możliwości jest uzyskanie przez przedsiębiorcę przesyłowego prawa do nieruchomości na podstawie aktu administracyjnego. Wśród tej możliwości wyróżnimy:

- a) pozyskanie tytułu prawnego w oparciu o decyzję wywłaszczeniową *sensu stricte*, wydaną w oparciu o art. 112 i nast. u.g.n. lub art. 19 ust. 3 specustawy przesyłowej;
- b) pozyskanie tytułu prawnego w oparciu o jedną z decyzji określonych w art. 124 ust., 124b, 126 ust. 1, lub 126 ust. 5 u.g.n. lub decyzję ograniczającą własność nieruchomości wydaną na podstawie art. 22 ust. 1 specustawy przesyłowej.

Jeżeli dochodzi do zawarcia umowy pomiędzy właścicielem a przedsiębiorcą przesyłowym, w ramach której strony określają wzajemne prawa i obowiązki w zakresie wykorzystania nieruchomości, to z uwagi na brak sporu nie istnieje problem prawny do zbadania. Wobec tego, dalszej ocenie poddane zostaną możliwości druga i trzecia.

W polskim porządku prawnym istnieją trzy instytucje prawne (art. 305¹ k.c., art. 124 ust. 1 u.g.n. oraz art. 22 ust. 1 specustawy przesyłowej) prowadzące do realizacji tego samego celu.

⁶²⁰ Przypomnieć jedynie w tym miejscu należy, że art. 305² §1 k.c. stanowi o tym, że służebność przesyłu można ustanowić po wykazaniu, że właściciel nieruchomości odmawia zawarcia umowy o ustanowienie służebności przesyłu. Z art. 124 ust. 1 u.g.n. i 124b ust. 1 u.g.n. wynika odpowiednio: konieczność wykazania przeprowadzenia obowiązkowych rokowań oraz wykazanie braku zgody właściciela nieruchomości na wykonanie czynności eksploatacyjnych.

Dlaczego tak jest? Wydaje się, że polski ustawodawca, wprowadzając do k.c. instytucję służebności przesyłu, kierował się przede wszystkim ochroną interesu właścicieli nieruchomości. Nabyli oni skuteczne roszczenie o uregulowanie stanu prawnego korzystania z ich nieruchomości przez przedsiębiorców przesyłowych. Jednakże, jak wykazałem, kształtujący się przez lata dorobek orzecznicy SN, powstały na skutek podnoszonego w procesach cywilnych zarzutu zasiedzenia służebności (o treści odpowiadającej służebności przesyłu lub służebności przesyłu), w wielu przypadkach spowodował, że sądy powszechne oddalały roszczenia właścicieli nieruchomości o ustanowienie służebności, zapłatę wynagrodzenia za korzystanie z nieruchomości czy o usunięcie urządzeń z gruntu.

Mając na względzie ocenę sposobu, w jaki ustawodawca niemiecki rozstrzygnął problem regulacji stanów prawnych, gwarantując niejako ustawowo wynagrodzenia z tytułu istnienia urządzeń przesyłowych, to wydaje się, że przez liczne orzecznictwo sądowe, cel, jaki winien przyświecać potrzebie regulacji stanów prawnych w Polsce, został zniweczony. W tym miejscu godzi się podkreślić, że problem zasiedzenia służebności przesyłu nie jest rozumiany jednolicie w orzecznictwie. Jak zostało to wykazane, TK w kilku swych judykatach dotyczących pytań prawnych sądów powszechnych w zakresie problematyki zasiedzenia służebności przesyłu, prezentował pogląd prawny, z którego wynikało, że Trybunał nie jest uprawniony do badania procesu wykładni prawa dokonywanego przez sądy powszechne czy SN. Obywatele nie doczekali się jeszcze rozstrzygnięcia mogącego wpływać na przyszłą legislację i przyszłe rozstrzygnięcia sądów powszechnych. Nawet, jeżeli takie orzeczenie pojawi się w przyszłości, to z powodów wadliwie ukształtowanego składu sądu konstytucyjnego orzeczenie może być kwestionowane⁶²¹.

Niewątpliwie Państwo, przy respektowaniu zasady proporcjonalności, musi posiadać mechanizmy do ingerencji w nieruchomość na potrzeby realizacji celów publicznych. Być może należy rozważyć jedynie doprecyzowanie (w szczególności) przepisu art. 124 u.g.n., aby gwarantował zarówno właścicielom, jak i przedsiębiorcom, ale także i organom orzekającym pewność i jasność, co do tego, w jaki sposób należy sformułować wniosek o wydanie takiej decyzji oraz jakie mają być składowe części tej decyzji (w sposób szczegółowy określenie np. zakresu zajętej nieruchomości – dziś z przepisów to wprost nie wynika). Podobnie rzecz ma się, jeżeli chodzi o postulat dodania przepisów dotyczących możliwości ustalenia przez biegłych rzeczoznawców wynagrodzenia za czas korzystania z nieruchomości, jeżeli

⁶²¹ Por. uzasadnienie wyroku TK z 3.12.2015 r., K 34/15, OTK-A 2015, nr 11, poz. 185, LEX nr 1937295.

przedsiębiorca wykonuje prawo z art. 124 ust. 6 lub 124 b ust. 4 u.g.n. , które samo w sobie może nie generować powstania „szkody” w mieniu.

Istnienie przepisu art. 124 u.g.n. stanowi alternatywę dla cywilnego trybu pozyskania tytułu prawnego do realizowania celów publicznych. Godzi się zauważyć, że kierunek orzeczniczy sądów powszechnych i SN, który zakłada, że w przypadku decyzji administracyjnych ograniczających własność, wydanych pod rządami art. 35 u.z.t.w.n. i art. 70 u.g.g.w.n., nie jest aktualnie możliwe ustanowienie służebności przesyłu, jest niesprawiedliwy dla indywidualnych podmiotów (właściciele nieruchomości). W zasadzie w tej materii istnieje pewnego rodzaju dylemat. Mianowicie, czy w imię postulatu pewności prawa i stosunków prawnych trzeba uznać za słuszny kierunek orzeczniczy SN, który wyłącza możliwość dochodzenia wynagrodzenia za ustanowienie służebności przesyłu w przypadku zasiedzenia prawa? Czy też może sądownictwo powinno poszukiwać takich argumentów prawnych, które zrekompensowałyby „niedopatrzenie” ustawodawcy na etapie transformacji ustrojowej, który znosząc zasadę jednolitej własności państwowej nie zadbał o skuteczne wyposażenie przedsiębiorców przesyłowych w prawa do nieruchomości? Wyważanie przedstawionych racji nie jest rzeczą łatwą. Wydaje się jednak, że skoro problem dotyczy interesu poszczególnych jednostek, to potrzeba zagwarantowania jednolitej stabilności rozstrzygnięć o zasiedzeniu prawa przeważa. Ograniczenie prawa właścicieli nieruchomości, w zakresie w jakim pozbawia się ich prawa do wynagrodzenia, z tytułu istnienia na nieruchomości urządzenia przesyłowego może być uzasadnione, choć osobiście poszukiwałbym rozwiązania tego problemu w sposób podobny w jaki uczynił to ustawodawca niemiecki.

Uzasadnione jest dążenie do wprowadzenia w życie koncepcji korytarza przesyłowego, który jest rozwiązaniem kompleksowym i nowatorskim, a zarazem porządkującym relację pomiędzy właścicielem nieruchomości a przedsiębiorcą przesyłowym. W przypadku przyjęcia takiej regulacji, należy postulować zmianę art. 305¹k.c. tak, aby służebność przesyłu można było ustanowić jedynie na urządzeniu istniejącym, a nie projektowanym. Nie znajdzie bowiem wtedy uzasadnienie istnienie trybu cywilnego, który może być bardziej dolegliwy dla właścicieli nieruchomości ze względów finansowych związanych z obowiązkiem ponoszeniem kosztów postępowania. W takim wypadku należałoby także rozważyć modyfikację przepisu art. 124 ust. 1 u.g.n.

W związku ze sformułowaniem we wstępie rozprawy pytań szczegółowych do głównego problemu badawczego, przed weryfikacją hipotez i udzieleniem odpowiedzi na problem główny, wypada udzielić odpowiedzi na pytania szczegółowe, i tak:

Po pierwsze, definiując pojęcia interesu właściciela nieruchomości, przedsiębiorcy przesyłowego i interesu publicznego, w przypadku dwóch pierwszych kategorii, stworzyłem katalog elementów, które mogą kształtować ten interes. Ustaliłem, jakie prawa i jakie obowiązki mieszczą się w pojęciu interesu obydwu podmiotów w związku z problematyką dotyczącą pozyskiwania tytułu prawnego do nieruchomości. Nie stanowi to jednak o stworzeniu zamkniętego katalogu elementów, jakie mogą składać się na ów interes. W przypadku definicji interesu publicznego, posłużyłem się opracowaniami doktryny i judykatury. Ustaliłem, że budowa urządzeń przesyłowych w znakomitej większości przypadków będzie realizowała cel publiczny, zaś w wąskim wycinku może stanowić o realizacji celu indywidualnego.

Po drugie, ustaliłem że istnieje wyraźny wpływ decyzji administracyjnych ograniczających własność nieruchomości na wybrane roszczenia cywilne z zakresu prawa własności. Przejawiać się on będzie w możliwości skutecznego podniesienia zarzutów tamujących roszczenia, przez przedsiębiorcę przesyłowego w toku procesu z właścicielem nieruchomości:

- a) w przypadku wniosku o ustanowienie służebności – zarzutu procesowego polegającego na posiadaniu tytułu prawnego wynikającego z decyzji administracyjnej;
- b) w przypadku powództwa o zapłatę wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości oraz powództwa negatoryjnego – zarzutu procesowego polegającego na korzystaniu z nieruchomości w dobrej wierze.

Po trzecie, próbując rozstrzygnąć spór o definicję urządzenia przesyłowego w postaci przyłącza kanalizacyjnego, w kontekście decyzji nakazującej przyłączenie do sieci, ustaliłem że działanie władcze administracji wpływa zdecydowanie na interes właściciela nieruchomości a także na interes ogółu społeczności. W interesie społecznym leży, aby ścieki bytowe z nieruchomości były odprowadzane do oczyszczalni ścieków sieciami kanalizacyjnymi lub ogólnospławnymi. Zdecydowana większość poglądów judykatury rozumie przyłącze kanalizacyjne jako odcinek od sieci do pierwszej studzienki zlokalizowanej na nieruchomości. Taką ocenę podziela, także przez pryzmat definicji legalnej sieci zawartej w art. 2 pkt. 7 u.z.z.w.i.o.s. Wypada także zaakcentować, że istnieją poglądy, które zakładają że fragment urządzenia przesyłowego (przyłącza) poza granicą nieruchomości w kierunku do sieci kanalizacyjnej – nie jest przyłączem a elementem sieci. Jeżeli jest zaś elementem sieci, to na właściciela nie może zostać przerzucony ciężar realizacji tego fragmentu urządzenia.

Wykazałem, że na skutek wydania decyzji nakazującej przyłączenie, właściciel nieruchomości może być zobligowany do wybudowania na własny koszt urządzenia przesyłowego (przyłącza), które będzie wykraczać poza granicę jego nieruchomości. Właściciel nieruchomości będzie w takim przypadku zobligowany do pozyskania tytułu prawnego do nieruchomości podmiotu trzeciego (najczęściej będzie to pas drogowy), przez którą przyłączy będzie przebiegać.

Po czwarte, opowiadam się za uznaniem, że przepisy art. 305¹ k.c. w zw. z art. 305⁴ k.c. w zw. z art. 292 k.c. w zakresie, w jakim dopuszczają możliwość zasiedzenia służebności przesyłu, stanowiącej tytuł prawny do ingerencji w prawo własności, są zgodne z ustawą zasadniczą. Zasiedzenie ograniczonego prawa rzeczowego było jest i będzie instytucją pełniącą rolę stabilizującą w stosunkach prawnych. Moje wątpliwości z punktu widzenia interesu właściciela nieruchomości budzi jednak sytuacja, która dotyczy wykładni ww. przepisów, w taki sposób w jaki dopuszczają możliwość doliczenia do okresu zasiedzenia okresu posiadania służebności przesyłu przed datą wejścia w życie samej instytucji służebności przesyłu.

Po piąte, ustaliłem że budowa urządzeń przesyłowych nie zawsze będzie mogła być uznana za realizację celu publicznego. W określonych przypadkach budowa urządzenia przesyłowego może realizować wyłącznie interes indywidualny. Ponadto ustaliłem, że z instytucji wynikającej z art. 124 ust. 1 u.g.n. mogą korzystać nie tylko przedsiębiorcy przesyłowi, lecz także inne podmioty prawa, jeżeli spełnią przesłanki uprawniające do wydania decyzji ograniczającej własność nieruchomości.

Po szóste, nie znalazłem odpowiedzi na pytanie, dlaczego ustawodawca zdecydował się na stworzenie dwóch dróg (cywilnej – określonej w art. 305¹ k.c. i administracyjnej określonej w art. 124 ust. 1 u.g.n.) uprawniających do pozyskania tytułu prawnego do nieruchomości, w sytuacji gdy służą one realizacji tego samego celu – jeżeli chodzi o budowę nowych urządzeń przesyłowych.

W rozprawie dokonałem weryfikacji hipotez oraz odpowiedzi na główny problem badawczy, i tak odnosząc się w pierwszej kolejności do weryfikacji hipotez:

Po pierwsze, wykazałem, że instytucja prawa publicznego – czasowego zajęcia nieruchomości – może być w istocie zrealizowana „przy pomocy” procedury cywilnej właściwej dla prawa prywatnego. W postępowaniu prowadzonym na podstawie art. 124 u.g.n. przedsiębiorca przesyłowy oprócz przeprowadzenia rokowań, musi przeprowadzić postępowanie zmierzające do wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego lub zadbać o istnienie planowanej przyszłej inwestycji w m.p.z.p. Wynika to z faktu, że decyzja z art. 124 ust. 1 u.g.n. jest wynikiem działania władczego, które musi spełniać

podwyższone wymagania. W przypadku sporu cywilnego, w którym nie dochodzi do ingerencji władczej, lecz do wymierzenia sprawiedliwości, przedsiębiorca nie jest zobligowany do wykazania powyższych przesłanek w oparciu o art. 305¹ k.c., gdyż nie są to przesłanki warunkujące stosowanie tego przepisu. Tym niemniej godzi się zauważyć, że ustawodawca nie wyjaśnił w motywach uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej k.c., dlaczego tworzy drugi mechanizm, którego zastosowanie spowoduje osiągnięcie takiego samego skutku, jak przy instytucji z art. 124 u.g.n., która istniała na długo przed wprowadzeniem instytucji służebności przesyłu do polskiego systemu prawnego.

Po drugie, wykazałem, że możliwość pozyskania tytułu prawnego do nieruchomości na gruncie prawa prywatnego (w postępowaniu sądowym) jest istotna ze względu na aspekt finansowy, obciążający strony postępowania. Jak wykazano w tej pracy, ten sam cel może być zrealizowany na różnych drogach proceduralnych (administracyjnej i cywilnej). Aspekt finansowy różniący postępowanie administracyjne od postępowania cywilnego może wpływać na zachwianie równowagi we właściwym wyważeniu interesu właściciela nieruchomości i przedsiębiorcy przesyłowego, na korzyść tego drugiego⁶²². Powyższe twierdzenie jest o tyle istotne, że przedsiębiorca przesyłowy z założenia jest stroną „silniejszą” od właściciela nieruchomości, gdyż dysponuje większymi środkami finansowymi, a wydatkowane kwoty w ramach postępowań spornych (koszty postępowania) mogą stanowić dla przedsiębiorców koszty uzyskania przychodów.

Po trzecie, w mojej ocenie, przyjęcie regulacji spójnej, umiejscowionej w reżimie prawa publicznego, może w sposób właściwy wyważyć interes właściciela nieruchomości i przedsiębiorcy przesyłowego. Wykazane bowiem zostało, że obecne regulacje przepisów u.g.n. oraz k.c. w przypadku służebności przesyłu nie są w sposób dostateczny jasne i precyzyjne w zakresie, w jakim dotyczą określania zakresu zajęcia nieruchomości lub kreowania treści służebności na urządzenia projektowane. Być może taki cel mogłaby realizować odrębna procedura administracyjna, wprowadzająca instytucję tzw. „korytarza przesyłowego”, której wiele istotnych założeń przewidywał p.u.k.p.

Po czwarte, istnienie w obrocie prawnym decyzji administracyjnej wydanej na gruncie przepisów art. 35 ust. 1 u.z.t.w.n. (oraz art. 70 ust. 1 u.g.g.w.n., 124 ust.1 u.g.n.) – w zakresie, w jakim na skutek linii orzeczniczej SN, uniemożliwia właścicielowi nieruchomości skuteczne domaganie się w trybie sądowym ustanowienia ograniczonego prawa rzeczowego za

⁶²² O tym, co w mojej ocenie składa się na pojęcie interesu właściciela nieruchomości i przedsiębiorcy przesyłowego pisałem w rozdziale I, podrozdział 4 i 5.

wynagrodzeniem narusza interes właściciela nieruchomości. W toku przeprowadzonych badań ustaliłem, że decyzji z art. 124 ust. 1 u.g.n. nie trzeba obligatoryjnie przypisywać skutku powodującego wykreowanie ograniczonego prawa rzeczowego. Ustaliłem (por. rozdział V, podrozdział 8), że decyzja z art. 124 ust. 1 u.g.n. i ograniczone prawo rzeczowe z art. 305¹ k.c. wykazują różnice, pomimo tego, że ich stosowanie pozwala osiągnąć ten sam cel, jakim jest doprowadzenie do pozyskania tytułu prawnego do nieruchomości. Wobec powyższego nie dostrzegam przeszkody w możliwości ustanowienia służebności przesyłu za wynagrodzeniem w przypadku istnienia w obrocie decyzji ograniczającej własność nieruchomości wydanej na podstawie u.z.t.w.n., u.g.g.w.n. lub u.g.n.)

Po piąte, sprawą kontrowersyjną i nierozstrzygniętą jest możliwość orzekania przez sądy powszechne o zasiedzeniu prawa (instytucji prawnej – służebności przesyłu), uregulowanej przepisami, które weszły w życie 1 lipca 2008 r. Wykazałem, że stwierdzenie zasiedzenia służebności przesyłu (lub służebności odpowiadającej treści służebności przesyłu) całkowicie eliminuje, w świetle orzecznictwa SN obowiązek zapłaty wynagrodzenia dla właściciela nieruchomości z tytułu dotychczasowego korzystania, jak i późniejszego korzystania z nieruchomości na potrzeby przesyłowe, przyznając jednocześnie przedsiębiorcy przesyłowemu tytuł prawny do korzystania z nieruchomości. Reasumując, dochodzi do zachwiania równowagi stosunku cywilnoprawnym pomiędzy przedsiębiorcą przesyłowym a właścicielem nieruchomości.

Na postawione na wstępie podstawowe pytanie (problem badawczy), czy aktualnie obowiązujące przepisy, umiejscowione w reżimie prawa prywatnego i publicznego, wyznaczające zasady i tryb pozyskania przez przedsiębiorców przesyłowych tytułu prawnego do nieruchomości w celu budowy lub modernizacji urządzeń przesyłowych, zabezpieczają interes właściciela nieruchomości, przedsiębiorcy przesyłowego i interes publiczny? – **należy odpowiedzieć twierdząco, wszak z czterema zasadniczymi zastrzeżeniami.**

Po pierwsze, od pojęcia obowiązywania przepisów należy wyraźnie odróżnić pojęcie sposobu ich wykładni i zastosowania przez uprawnione do tego sądy. Kierunek orzeczniczy interpretacji art. 305¹ k.c. oraz wykładni art. 124 u.g.n. (a poprzednio art. 35 u.z.t.w.n. i art. 70 u.g.g.w.n.) powoduje utratę przez właściciela, możliwości uzyskania prawa do wynagrodzenia za ustanowienie służebności przesyłu oraz wynagrodzenia za bezumowne korzystanie z nieruchomości. Dotyczy to zakresu, w jakim uznaje się, że na mocy jednej z ww. decyzji powstaje tytuł prawny, charakteryzujący się istnieniem dobrej wiary po stronie przedsiębiorcy przesyłowego i wyłączający możliwość ustanowienia służebności przesyłu na drodze sądowej.

Po drugie, przeprowadzone badania doprowadziły do wniosku, że sposób ustalenia odszkodowania w przypadku postępowania prowadzonego na podstawie art. 124 ust. 1 u.g.n. różni się od sposobu ustalenia wynagrodzenia (mającego cechy odszkodowawcze) w trybie art. 305¹ i nast. k.c. Podkreślić przy tym należy, że skoro stosowanie ww. instytucji zmierza do realizacji identycznego celu, jakim jest wybudowanie urządzenia przesyłowego na nieruchomości, to nie znajduje racjonalnego uzasadnienia różnicowanie sposobu ustalenia odszkodowania. Pewne wątpliwości może budzić sformułowanie użyte w art. 124b ust. 4 i 126 ust. 3 u.g.n. w zakresie w jakim przepisy te operują pojęciem odszkodowania za „udostępnienie” nieruchomości, w sytuacji gdy art. 124 u.g.n. nie odnosi się do kwestii „udostępnienia” nieruchomości. Jednakże, w każdym przypadku interes majątkowy właścicieli nieruchomości jest zabezpieczony. Konstytucyjny standard ochrony prawa własności jest zatem ukształtowany w sposób proporcjonalny do realizacji celu publicznego, jakim jest budowa urządzeń przesyłowych. Przepisy k.c. chronią również właściciela w przypadku urządzeń wybudowanych bez podstawy prawnej, wyposażyć go w roszczenia o wynagrodzenie za korzystanie z rzeczy oraz roszczenie negatoryjne.

Po trzecie, art. 305¹ k.c. w zakresie, w jakim umożliwia przedsiębiorcy przesyłowemu ustanowienie służebności przesyłu na urządzeniu projektowanym, może realnie zagrażać interesowi „słabszej” strony postępowania, czyli właścicielowi nieruchomości i stanowi nieuprawnione i nieuzasadnione uprzywilejowanie przedsiębiorcy przesyłowego, który w postępowaniu cywilnym może realizować w rzeczywistości założenia przepisu art. 124 u.g.n.. Przy czym w postępowaniu cywilnym przedsiębiorca nie będzie musiał legitymować się posiadaną decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, co może skracać czas postępowania zmierzającego do pozyskania tytułu prawnego do nieruchomości. Nie jest poprawnym zabiegiem legislacyjnym, umożliwienie przedsiębiorcy przesyłowemu realizowanie celu publicznego, polegającego na budowie nowych urządzeń w postępowaniu cywilnym, skoro na datę wprowadzenia tej instytucji do porządku prawnego istniała regulacja przewidziana art. 124 ust. 1 u.g.n.

Po czwarte, kontrowersyjne jest nabycie przez przedsiębiorcę przesyłowego tytułu prawnego do nieruchomości, na podstawie orzeczenia o zasiedzeniu służebności przesyłu. Wobec przeanalizowania licznych stanów faktycznych objętych rozstrzygnięciami sądów powszechnych i SN jest to sytuacja, w której przedsiębiorca przesyłowy zasiada prawo w okresie, w którym nie istniało w polskim porządku prawnym. Z punktu widzenia właściciela nieruchomości, nie wydaje się być słuszne i sprawiedliwe umożliwienie korzystania z

nieruchomości na podstawie tak zasiedzanej służebności. W szczególności mając na względzie, że takiemu zasiedzeniu prawa nie towarzyszy obowiązek zapłaty wynagrodzenia.

Z drugiej strony, oceniając sposób zabezpieczenia interesu przedsiębiorcy przesyłowego i interesu publicznego w kontekście pozyskiwania tytułu prawnego do nieruchomości, wypada wskazać na następujące wnioski:

Po pierwsze, interes publiczny w zakresie budowy i eksploatacji urządzeń przesyłowych może być w większości przypadków zbieżny z interesem przedsiębiorcy przesyłowego. Wykazałem, że budowa urządzeń przesyłowych, jako zamierzenie inwestycyjne, w znakomitej większości przypadków stanowić może o realizacji celu publicznego w rozumieniu u.g.n. Wyjątkowe będą przypadki, gdy budowa urządzenia przesyłowego będzie realizować wyłącznie interes indywidualny.

Po drugie, interes publiczny jest zabezpieczony poprzez istnienie art. 126 u.g.n. przewidującego możliwość natychmiastowego wstępu na nieruchomość w celu zapobieżenia szkodom mogącym powstać na skutek awarii urządzeń. Podkreślenia wymaga, że dyspozycja art. 126 u.g.n. jest uniwersalna w tym sensie, że umożliwia wydanie decyzji nie tylko na rzecz przedsiębiorcy przesyłowego.

Po trzecie, istnieje szeroki wachlarz sposobów prawnych, w jaki przedsiębiorca przesyłowy może pozyskać tytuł prawny do nieruchomości na cele budowy lub eksploatacji urządzeń, co daje przedsiębiorcy możliwość wyboru trybu w jakim pozyska tytuł prawny do nieruchomości, w zależności od danego stanu faktycznego. Pewne wątpliwości może budzić przyznanie przedsiębiorcy przesyłowemu prawa do korzystania z instytucji ustanowienia służebności przesyłu na urządzenie projektowane (art. 305¹ k.c.) w zakresie w jakim przedsiębiorca nie musi w postępowaniu sądowym legitymować się decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Wykaz źródeł

Wykaz źródeł prawa:

Prawo europejskie/międzynarodowe

1. Protokół nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzony w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. oraz Protokół nr 4 do powyższej konwencji, sporządzony w Strasburgu dnia 16 września 1963 r. (Dz.U. z 1995 r. Nr 36 poz. 175)
2. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 47)
3. Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 13)
4. Karta Praw Podstawowych (Dz. U. UE. C. z 2007 r. Nr 303, s. 1 ze zm.)

Prawo polskie

1. Dekret z dnia 19 lipca 1921 r. o wywłaszczeniu na rzecz gminy m. Łodzi gruntów pod budowę ulic oraz urządzeń użyteczności publicznej. Dz.U. z 1921 r. Nr 69 poz. 450.
2. Ustawa elektryczna z dnia 21 marca 1922 r. Dz.U. z 1922 r. Nr 34, poz. 277.
3. Ustawa wodna z dnia 19 września 1922 r. Dz.U. z 1922 r. Nr 102, poz. 936.
4. Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 13 sierpnia 1925 r. o wywłaszczeniu gruntu w Jabłonie, przeznaczonego pod rozbudowę ćwiczebnych torów kolejowych wojskowych i dla odbywania popisów wojskowych oddziałów kolejowych. Dz.U. z 1925 r. Nr 94, poz. 664.
5. Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 30 września 1926 r. w sprawie wywłaszczenia gruntów na rzecz rozszerzenia rzymsko-katolickiego cmentarza grzebalnego w Łukowej, pow. jędrzejowskiego. Dz.U. 1926 nr 101 poz. 583.
6. Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 października 1926 r. o wywłaszczeniu gruntów przy stacji Chełm dla potrzeb Kolei Państwowych. Dz.U. z 1926 r. Nr 106, poz. 611.

7. Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 października 1927 r. w sprawie wywłaszczenia gruntów do budowy kolei elektrycznej użytku publicznego z Warszawy przez Grodzisk do Żyrardowa Dz.U. z 1927 r. Nr 90 poz. 807.
8. Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 4 listopada 1927 r. o wywłaszczeniu nieruchomości w Będzinie na plac ćwiczeń wojskowych. Dz.U. z 1927 r. Nr 100 poz. 864.
9. Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 3 grudnia 1927 r. o wywłaszczeniu gruntów na cele rozszerzenia rzymsko-katolickiego cmentarza w Czarnocinie w powiecie łódzkim. Dz.U. z 1927 r. Nr 111, poz. 939.
10. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 marca 1928 r. o zaopatrywaniu ludności w wodę. Dz. U. z 1928 r. Nr 32, poz. 310.
11. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o postępowaniu administracyjnym. Dz.U. z 1928 r. Nr 36, poz. 341.
12. Ustawa z dnia 15 marca 1934 r. o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy. Dz. U. z 1934 r. Nr 28, poz. 221.
13. Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. Dz.U. z 1935 r. Nr 30 poz. 227.
14. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 września 1934 r. – Prawo o postępowaniu wywłaszczeniowym. Dz.U z 1934 r. Nr 86 poz. 776.
15. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 września 1934 r. o wywłaszczaniu na cele kolejowe. Dz.U. z 1934 r. Nr 86 poz. 777.
16. Obwieszczenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 23 sierpnia 1939 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o usuwaniu nieczystości i wód opadowych. Dz.U. z 1939 r. Nr 90 poz. 581.
17. Dekret z dnia 11 października 1946 r. – Prawo rzeczowe Dz.U. z 1946 r. Nr 57 poz. 319.
18. Ustawa Konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej. Dz.U. z 1947 r. Nr 18 poz. 71.
19. Ustawa z dnia 19 kwietnia 1950 r. o narodowym planie gospodarczym na rok 1950. Dz.U. z 1950 r. Nr 21 poz. 179.

20. Ustawa z dnia 28 czerwca 1950 r. o powszechnej elektryfikacji wsi i osiedli. Dz.U. z 1950 r. Nr 28 poz. 256.
21. Ustawa z dnia 23 marca 1951 r. o Narodowym Planie Gospodarczym na rok 1951. Dz.U. z 1951 r. Nr 18 poz. 146.
22. Ustawa konstytucyjna z dnia 22 lipca 1952 r. – Przepisy wprowadzające Konstytucję Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej Dz.U. z 1952 r. Nr 33, poz. 233.
23. Ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r. o planowaniu przestrzennym. Dz.U. z 1961 r. Nr 7 poz. 47.
24. Obwieszczenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 20 marca 1961 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości. Dz.U. z 1961 r. Nr 18 poz. 94.
25. Zarządzenie Przewodniczącego Komitetu Budownictwa, Urbanistyki i Architektury z dnia 8 sierpnia 1961 r. w sprawie ustalenia lokalizacji szczegółowej inwestycji budowlanych i stref ochronnych oraz wyrażania zgody na zmianę sposobu wykorzystania terenu. M.P. z 1961 r. Nr 62 poz. 268.
26. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1740.
27. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Przepisy wprowadzające kodeks cywilny Dz. U. z 1964 r., Nr 16, poz. 94 ze zm.
28. Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Dz.U. z 1985 r. Nr 22 poz. 99.
29. Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 2052).
30. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 713).
31. Ustawa z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych. Dz.U. z 1990 r. Nr 32 poz. 191.
32. Ustawa z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Dz.U. z 1990 r. Nr 79 poz. 464.

33. Obwieszczenie Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 28 lutego 1991 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Dz.U. z 1991 r. Nr 30 poz. 127.
34. Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1289.).
35. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 833 ze zm.).
36. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 1990).
37. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 393).
38. Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne (Dz. U. Nr 115, poz. 1229 ze zm.).
39. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 293).
40. Ustawa z dnia 14 lutego 2003 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2003 r. Nr 49 poz. 408.).
41. Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz., 1471).
42. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 555).
43. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 15 stycznia 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemów ciepłowniczych (Dz. U. Nr 16, poz. 92).
44. Ustawa z dnia 30 maja 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2008 r. Nr 116 poz. 731).
45. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 4 maja 2007 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu elektroenergetycznego (Dz. U. Nr 93, poz. 623 ze zm.).
46. Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 2 lipca 2010 r. w sprawie szczegółowych warunków funkcjonowania systemu gazowego (t.j. Dz. U. z 2018 r. poz. 1158).

47. Rozporządzenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 21 października 2015 r. w sprawie powiatowej bazy GESUT i krajowej bazy GESUT (Dz. U. z 2015r., poz. 1938).
48. Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1566).
49. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 28 grudnia 2017 r. w sprawie nadania statutu Państwowemu Gospodarstwu Wodnemu Wody Polskie (Dz.U. z 2017 r. poz. 2506).
50. Ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie ustawy - Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw Dz.U. 2018 poz. 2348.

Prawo czeskie

1. Konstytucja Republiki Czeskiej z dnia 16 grudnia 1992 r. (Ustavni zakon č. 1/1993 Sb.).
2. Karta Podstawowych Praw i Swobód Republiki Czeskiej (Ustavni zakon č. 2/1993 Sb.).
3. Zákon o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě (Zákon o vyvlastnění, Zákon č. 184/2006 Sb.).
4. Zákon o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury, (Zákon 416/2009 Sb.).
5. Kodeks cywilny Republiki Czeskiej z dnia 3 lutego 2012 r. (Zákon č. 89/2012 Sb.).

Prawo litewskie

1. Konstytucja Republiki Litewskiej z 2 listopada 1992 r., Lietuvos Respublikos Konstitucija įsigaliojo 1992 m. lapkričio 2 d., Lietuvos Aidas, 1992, Nr. 220 (1992-11-10), tłum. H. Wisner, Warszawa 2006.
2. Ustawa z dnia 26 kwietnia 1994 r. prawo ziemi Republiki Litewskiej (Žin. 1994 r., Nr. 34-620).
3. Ustawa z dnia 21 października 1997 r. – Prawo wodne Republiki Litewskiej (Žin. 2003, Nr. 36-1544).
4. Kodeks cywilny Republiki Litewskiej z dnia 18 lipca 2000 r. (Žin. 2000, Nr. 74-2262. Žin. 2000, Nr.77-0. Žin. 2000, Nr.80-0. Žin. 2000, Nr.82-0).

5. Ustawa z dnia 16 maja 2002 r. prawo energetyczne Republiki Litewskiej (Žin. 2002, Nr. 56-2224).
6. Ustawa z dnia 15 kwietnia 2004 r – Prawo o łączności elektronicznej Republiki Litewskiej (Žin., 2004, Nr 69-2382).
7. Ustawa z dnia 20 maja 2003 r. prawo sektora ciepłego Republiki Litewskiej (Žin. 2003, Nr. 51-2254).
8. Ustawa z dnia 13 sierpnia 2006 r. o zaopatrzeniu w wodę pitną i gospodarowaniu ściekami Republiki Litewskiej (Žin. 2006, Nr. 82-3260).

Prawo niemieckie

1. GG - Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja 1949 r., BGBI. 1949, 1 ze zm.)
2. GBBerG - Grundbuchbereinigungsgesetz (niemiecka ustawa o dostosowaniu rejestru gruntów z dnia 20 grudnia 1993 r., BGBI. S. 2182, 2192 ze zm.)
3. BauGB - Baugesetzbuch (niemiecki kodeks budowlany z dnia 23 września 2004 r., BGBI. 2004 I, s. 2414 ze zm.)
4. BGB - Bürgerliches Gesetzbuch (niemiecki kodeks cywilny, BGBI. I S. 42, ber. S. 2909 und 2003 I S. 738), das zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 31. Januar 2019 (BGBI. I S. 54) geändert worden ist.
5. EnWG - Gesetz über die Elektrizitäts – und Gasversorgung Energiewirtschaftsgesetz (niemiecka ustawa o dostawach energii elektrycznej i gazu z dnia 7 lipca 2005r. – BGBI. I S. 1970, 3621 ze zm.)
6. EnLAG - Energieleitungsausbaugesetz (niemiecka ustawa o rozbudowie sieci energetycznych z dnia 21 sierpnia 2008r., BGBI. I S. 2870 ze zm.)
7. NABEG – Ausbaubeschleunigungsgesetz (niemiecka ustawa o przyspieszeniu rozbudowy sieci z dnia 28 lipca 2011r., BGBI. I S. 1690 ze zm.)

Prawo włoskie

1. dekret z 1933 r. - Approvazione del testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e sugli impianti elettrici, (włoski dekret z dnia 11 grudnia 1933, n. 1775, Gazzetta Ufficiale del Regno n. 5 dell'8.1.1934 ze zm.)

2. Codice Civile – (kodeks cywilny Republiki Włoskiej z dnia 4 kwietnia 1942 „Gazzetta Ufficiale” n. 79 del 4 aprile 1942 ze zm.)
3. dekret o wywłaszczeniu - Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilita (włoski dekret, dotyczący wywłaszczenia do użytku publicznego z dnia 8 czerwca 2001 r., N. 327, Gazzetta Ufficiale n. 189 del 16 agosto 2001 - Supplemento Ordinario n. 211 ze zm.)

Wojewódzkie Dzienniki Urzędowe:

1. Zarządzenie Prezydium Powiatowej Rady Narodowej w Miechowie z dnia 12 lutego 1951 r. w sprawie powszechnej elektryfikacji wsi i osiedli w powiecie Miechowskim (Dz. U. Wojewódzkiej Rady Narodowej w Krakowie nr 5 z dnia 1 marca 1951 r. poz. 43).
2. Zarządzenie Prezydium Powiatowej Rady Narodowej w Częstochowie z dnia 16.05.1952 r. w sprawie powszechnej elektryfikacji wsi i osiedli (Dz.U. Wojewódzkiej Rady Narodowej w Katowicach z dnia 15 lipca 1952 r. poz. 42).
3. Zarządzenie Prezydium Powiatowej Rady Narodowej w Częstochowie z lipca 1954 r. w sprawie powszechnej elektryfikacji wsi i osiedli (Dz. U. Wojewódzkiej Rady Narodowej w Stalinogrodzie nr 6 lipca 1955 r. poz. 25).
4. Zarządzenie nr 44 Wojewody Skierniewickiego z dnia 12 grudnia 1983 r. (Dz. U. Województwa Skierniewickiego z dnia 31 sierpnia 1984 r. nr 3 poz. 10).
5. Uchwała nr LIII/615/06 Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 23 stycznia 2006 r. w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków Dz. U. Województwa Podlaskiego 2006 nr 56 poz. 628.

Orzecznictwo:

Orzecznictwo TK

1. Orzeczenie TK z 12.02.1991 r., K 6/90, OTK 1991, nr 1, poz. 1, LEX nr 25382.
2. Uchwała TK z dnia 4 grudnia 1991 r. W 4/91, OTK 1991, nr 1, poz. 22, LEX nr 25365.
3. Orzeczenie TK z 17.12.1991 r., U 2/91, OTK 1991, nr 1, poz. 10, LEX nr 25352.
4. Wyrok TK z 8.12.1992 r., K 3/92, OTK 1992, nr 2, poz. 26, LEX nr 25352.

5. Wyrok TK z 24.05.1994 r., K 1/94, OTK 1994, nr 1, poz. 10, LEX nr 25098.
6. Wyrok TK z 26.04.1995 r., K 11/94, OTK 1995, nr 1, poz. 12, LEX nr 25538.
7. Wyrok TK z 9.01.1996 r., K 18/95, OTK 1996, nr 1, poz. 1, LEX nr 25522.
8. Wyrok TK z 11.01.2000 r., K 7/99, OTK 2000, nr 1, poz. 2, LEX nr 39281.
9. Wyrok TK z 14.06.2000 r., P 3/00, OTK 2000, nr 5, poz. 138, LEX nr 41207.
10. Wyrok TK z 17.10.2000 r., SK 5/99, OTK 2000, nr 7, poz. 254, LEX nr 44558.
11. Wyrok TK z 3.12.2002 r., P 13/02, OTK 2002, nr 7, poz. 90, LEX nr 57099.
12. Wyrok TK z 7.11.2006 r., SK 42/05, OTK 2006, nr 10, poz. 148, LEX nr 231203.
13. Wyrok TK z 13.03.2007 r., K 8/07, OTK-A 2007, nr 3, poz. 26, LEX nr 257767.
14. Wyrok TK z 12.05.2015 r., P 46/13, OTK 2015, nr 5, poz. 62, LEX nr 1682732.
15. Wyrok TK z 3.12.2015 r., K 34/15, OTK-A 2015, nr 11, poz. 185, LEX nr 1937295.

Postanowienia TK:

1. Postanowienie TK z 17.07.2014 r., P 28/13, OTK 2014, nr 7, poz. 84, LEX nr 1537325.
2. Postanowienie TK z dnia 13 stycznia 2015 r., K 44/13, LEX nr 1788129
3. Postanowienie TK z 14.07.2015 r., P 47/13, OTK 2015, nr 7, poz. 107, LEX nr 1944013.
4. Postanowienie TK z 17.10.2018 r., P 7/17, LEX nr 2566583.

Orzecznictwo Sądów Powszechnych:

Wyroki:

1. Wyrok SOKiK z dnia 18.09.2002 r., XVII AmE 100/01, LEX nr 1727654.
2. Wyrok SOKiK w Warszawie z 20.06.2008 r., XVII AmE 74/07, LEX nr 1899694.
3. Wyrok SA w Poznaniu z 14.07.2010 r., I ACa 397/09, LEX nr 756573.
4. Wyrok SA w Łodzi z 9.04.2013 r., I ACa 1394/12, LEX nr 1314774.
5. Wyrok SA w Warszawie z 24.10.2013 r., VI ACa 164/13, LEX nr 1425588.
6. Wyrok SA w Białymstoku z 15.11.2013 r., I ACa 503/13, LEX nr 1400224.
7. Wyrok SA w Łodzi z 6.12.2013 r., I ACa 759/13, LEX nr 1416124.

8. Wyrok S.OKIK w Warszawie z 9.12.2013 r., XVII AmA 1/12, LEX nr 2155738.
9. Wyrok SA w Białymstoku z 9.01.2014 r., I ACa 620/13, LEX nr 1415819.
10. Wyrok SA w Białymstoku z 10.01.2014 r., I ACa 627/13, LEX nr 1425360.
11. Wyrok SA w Warszawie z 16.01.2014 r., VI ACa 830/13, LEX nr 1483893.
12. Wyrok SA w Gdańsku z 11.04.2014 r., V ACa 26/14, LEX nr 1496396.
13. Wyrok SOKIK w Warszawie z 27.02.2015 r., XVII AmA 106/13, LEX nr 2155516.
14. Wyrok SA w Warszawie z 5.03.2015 r., VI ACa 760/14, LEX nr 1754214.
15. Wyrok SA w Katowicach z 25.03.2015 r., I ACa 1043/14, LEX nr 1667552.
16. wyrok SA w Krakowie z 29.04.2015 r., I ACa 211/15, LEX nr 1711715.
17. Wyrok SA w Warszawie z 6.05.2015 r., VI ACa 965/14, LEX nr 1794397
18. Wyrok SOKIK w Warszawie z 26.05.2015 r., XVII AmA 25/14, LEX nr 2155557.
19. Wyrok SA w Warszawie z 10.06.2015 r., VI ACa 1477/14, LEX nr 1843238.
20. Wyrok SA w Szczecinie z 10.06.2015 r., I ACa 148/15, LEX nr 1793887.
21. Wyrok SA w Warszawie z 16.06.2015 r., VI ACa 890/14, LEX nr 1923890.
22. Wyrok SOKIK w Warszawie z 21.01.2016 r., XVII AmA 146/14, LEX nr 1997816.
23. Wyrok SA w Białymstoku z 5.02.2016 r., I ACa 901/15, LEX nr 1994437.
24. Wyrok SA w Łodzi z 10.02.2016 r., I ACa 1496/15, LEX nr 2005580.
25. Wyrok SOKIK w Warszawie z 15.03.2016 r., XVII AmA 140/14, LEX nr 2032143.
26. Wyrok SA w Szczecinie z 31.05.2016 r., I ACa 1025/15, LEX nr 2108582.
27. Wyrok SA w Gdańsku z 17.06.2016 r., I ACa 786/14, LEX nr 2171191.
28. Wyrok SA w Warszawie z 14.07.2016 r., VI ACa 738/15, LEX nr 2094631.
29. Wyrok SOKIK w Warszawie z 5.09.2016 r., XVII AmA 11/15, LEX nr 2117813.
30. Wyrok SA w Warszawie z 21.03.2017 r., VI ACa 1249/15, LEX nr 2426271.
31. Wyrok SA w Warszawie z 13.06.2017 r., I ACa 313/16, LEX nr 2369738.
32. Wyrok SA w Białymstoku z 23.04.2018 r., I ACa 485/16, LEX nr 2519220.
33. Wyrok SA w Warszawie z 22.01.2019 r., V ACa 1580/17, LEX nr 2668800.

34. Wyrok SA w Warszawie z 11.02.2019 r., I ACa 474/13, LEX nr 2636491.
35. Wyrok SA w Warszawie z 20.02.2019 r., VII AGa 1747/18, LEX nr 2668896.
36. Wyrok SA w Katowicach z 11.06.2019 r., I ACa 39/19, LEX nr 2706337.
37. Wyrok SA w Łodzi z 7.08.2019 r., I ACa 585/19, LEX nr 3029715.
38. Wyrok SR w Łomży z 6.09.2019 r., I C 1407/14, LEX nr 2719939.
39. Wyrok SA w Warszawie z 27.11.2019 r., I ACa 96/19, LEX nr 2761608.
40. Wyrok SA w Warszawie z 15.09.2020 r., V ACa 496/19, LEX nr 3112276.

Postanowienia:

1. Postanowienie SO w Białymstoku z 21.04.2010 r., II Cz 252/10, LEX nr 1294096.
2. Postanowienie SO w Legnicy z 15.11.2012 r., II Ca 511/12, LEX nr 1851827.
3. Postanowienie SO w Piotrkowie Trybunalskim z 24.10.2013 r., II Ca 572/13, LEX nr 1721199.
4. Postanowienie SO w Słupsku z 7.02.2014 r., IV Ca 641/13, LEX nr 1884000.
5. Postanowienie SO w Kielcach z 23.11.2016 r., II Ca 404/16, LEX nr 2185442.
6. Postanowienie SO w Łodzi z 23.12.2016 r., III Ca 1184/16, LEX nr 2386952.
7. Postanowienie SO w Sieradzu z 7.06.2017 r., I Ca 176/17, LEX nr 2320174.
8. Postanowienie SO w Olsztynie z 27.09.2017 r., IX Ca 428/17, LEX nr 2378578.
9. Postanowienie SR w Kędzierzynie-Koźlu z 3.10.2017 r., I Ns 224/17, LEX nr 2413377.
10. Postanowienie SR w Łodzi z 13.10.2017 r., II Ns 862/16, LEX nr 2388979.
11. Postanowienie SO w Olsztynie z 8.02.2018 r., IX Ca 1091/17, LEX nr 2447765.
12. Postanowienie SR w Bełchatowie z 22.05.2019 r., I Ns 561/17, LEX nr 2679365.
13. Postanowienie SO w Gliwicach z 25.09.2019 r., III Ca 806/18, LEX nr 2741678.
14. Postanowienie SO w Poznaniu z 6.12.2019 r., XV Ca 1116/19, LEX nr 3040396.

Orzecznictwo SN:

Uchwały SN:

1. Uchwała SN(7z) z 25.05.1955 r., I CO 14/55, OSNCK 1956, nr 4, poz. 92, LEX nr 118693.

2. Uchwała SN z 21.11.1980 r., III CZP 43/80, OSNC 1981, nr 8, poz. 142, LEX nr 2617.
3. Uchwała SN z 17.09.1986 r., III CZP 58/86, OSNC 1987, nr 10, poz. 150, LEX nr 3289.
4. Uchwała SN (Kolegium Kompetencyjne) z 6.12.1991 r., III CZP 108/91, OSNC 1992, nr 4, poz. 48, LEX nr 3700.
5. Uchwała SN z 17.06.2005 r., III CZP 29/05, OSNC 2006, nr 4, poz. 64, LEX nr 150121.
6. Uchwała SN z 22.07.2005 r., III CZP 47/05, OSNC 2006, nr 6, poz. 100, LEX nr 152285.
7. Uchwała SN z 10.11.2005 r., III CZP 80/05, OSNC 2006, nr 9, poz. 146, LEX nr 159041.
8. Uchwała SN (7) z 8.03.2006 r., III CZP 105/05, OSNC 2006, nr 10, poz. 159, LEX nr 172363.
9. Uchwała SN(7) z 26.05.2006 r., III CZP 19/06, OSNC 2006, nr 12, poz. 195, LEX nr 180639.
10. Uchwała SN z 13.09.2007 r., III CZP 79/07, OSNC 2008, nr 10, poz. 111, LEX nr 289957.
11. Uchwała SN(7) z 9.10.2007 r., III CZP 46/07, OSNC 2008, nr 3, poz. 30, LEX nr 298665.
12. Uchwała SN z 20.01.2010 r., III CZP 116/09, LEX nr 537076, LEX nr 537076.
13. Uchwała SN z 13.07.2011 r., III CZP 26/11, OSNC 2012, nr 1, poz. 8, LEX nr 852328.
14. Uchwała SN z 22.05.2013 r., III CZP 18/13, OSNC 2013, nr 12, poz. 139, LEX nr 1316046.
15. Uchwała SN(7) z 8.04.2014 r., III CZP 87/13, OSNC 2014, nr 7-8, poz. 68, LEX nr 1444416.
16. Uchwała SN z 6.06.2014 r., III CZP 107/13, OSNC 2015, nr 3, poz. 29, LEX nr 1488917.
17. Uchwała SN z 30.11.2016 r., III CZP 77/16, OSNC 2017, nr 9, poz. 94, LEX nr 2156654.
18. Uchwała SN(7) z 22.06.2017 r., III SZP 2/16, OSNP 2018, nr 1, poz. 10, LEX nr 2308312.

19. Uchwała SN z 16.05.2019 r., III CZP 110/18, OSNC 2020, nr 1, poz. 9, LEX nr 2656252.

Wyroki SN:

1. Orzeczenie SN z 31.05.1946 r., III C 217/46, OSN 1947, nr 1, poz. 25, LEX nr 159512.
2. Orzeczenie SN z 16.10.1951 r., C 653/51, OSN 1952, nr 3, poz. 75, LEX nr 160231.
3. Orzeczenie SN z 29.06.1957 r., II CR 499/57, LEX nr 1633535, LEX nr 1633535.
4. Orzeczenie SN z 2.01.1962 r., 4 CR 445/61, OSNC 1963, nr 4, poz. 82, LEX nr 105675.
5. Wyrok SN z 12.05.1964 r., II CR 185/64, OSNC 1965, nr 3, poz. 41, LEX nr 164.
6. Wyrok SN z 4.10.1967 r., II PR 340/67, OSP 1968, nr 7-8, poz. 162, LEX nr 4608.
7. Wyrok SN z 17.09.1969 r., III CRN 310/69, OSNC 1970, nr 6, poz. 115, LEX nr 1024.
8. Wyrok SN z 1.02.1973 r., II CR 673/72, LEX nr 1673125.
9. Wyrok SN z 10.01.1997 r., III RN 52/96, OSNP 1997, nr 18, poz. 331, LEX nr 29996.
10. Wyrok SN z 3.12.1998 r., II CKN 216/98, LEX nr 82290.
11. Wyrok SN z 9.05.2000 r., IV CKN 686/00, LEX nr 602301.
12. Wyrok SN z 20.03.2002 r., V CKN 1863/00, LEX nr 530591.
13. Wyrok SN z 10.07.2002 r., II CKN 1316/00, LEX nr 1211332.
14. Wyrok SN z 13.05.2004 r., III SK 39/04, OSNP 2005, nr 6, poz. 89, LEX nr 103759.
15. Wyrok SN z 18.06.2004 r., II CK 259/03, Wsp 2004, nr 16, poz. 59, LEX nr 111734.
16. Wyrok SN z 16.07.2004 r., I CK 26/04, OSP 2005, nr 3, poz. 40, LEX nr 143549.
17. Wyrok SN z 3.11.2004 r., III CK 52/04, LEX nr 1124087.
18. Wyrok SN z 14.12.2004 r., II CK 255/04, LEX nr 277869.
19. Wyrok SN z 16.02.2005 r., IV CK 512/04, LEX nr 177279.
20. Wyrok SN z 11.05.2005 r., III CK 556/04, LEX nr 221731.
21. Wyrok SN z 8.06.2005 r., V CK 680/04, LEX nr 180843.
22. Wyrok SN z 17.06.2005 r., III CK 685/04, LEX nr 277065.
23. Wyrok SN z 30.01.2007 r., IV CSK 350/06, LEX nr 356044.
24. Wyrok SN z 9.03.2007 r., II CSK 457/06, LEX nr 339717.
25. Wyrok SN z 9.01.2008 r., II CSK 432/07, LEX nr 365049.
26. Wyrok SN z 9.07.2008 r., V CSK 52/08, LEX nr 510986.
27. Wyrok SN z 21.01.2009 r., II CSK 394/08, LEX nr 1347834.

28. Wyrok SN z 21.02.2009 r., II CSK 394/08, LEX nr 491553.
29. Wyrok SN z 6.05.2009 r., II CSK 594/08, LEX nr 510969.
30. Wyrok SN z 20.08.2009 r., II CSK 137/09, LEX nr 578037.
31. Wyrok SN z 11.04.2012 r., III SK 33/11, OSNP 2013, nr 9-10, poz. 120, LEX nr 1313685.
32. Wyrok SN z 13.09.2012 r., V CSK 474/11, LEX nr 1250575.
33. Wyrok SN z 14.11.2012 r., II CSK 176/12, LEX nr 1293941.
34. Wyrok SN z 12.06.2013 r., II CSK 632/12, LEX nr 1353432.
35. Wyrok SN z 8.05.2014 r., III SK 46/13, LEX nr 1482418.
36. Wyrok SN z 9.05.2014 r., I CSK 649/13, LEX nr 1526585.
37. Wyrok SN z 6.02.2015 r., II CSK 359/14, LEX nr 1653744.
38. Wyrok SN z 11.05.2016 r., I PK 134/15, LEX nr 2050669.
39. Wyrok SN z 12.05.2016 r., IV CSK 481/15, LEX nr 2057633.
40. Wyrok SN z 13.07.2017 r., I CSK 737/16, LEX nr 2322297.
41. Wyrok SN z 21.07.2017 r., I CSK 697/15, LEX nr 2352159.
42. Wyrok SN z 26.01.2018 r., II CSK 124/17, LEX nr 2439115.

Postanowienia SN:

1. Postanowienie SN z 7.03.1964 r., II CR 560/61, OSNPG 1964, nr 8, poz. 60, LEX nr 170799.
2. Postanowienie SN z 22.12.1998 r., II CKN 59/98, LEX nr 847118.
3. Postanowienie SN z 4.11.1999 r., II CKN 560/98, LEX nr 50703.
4. Postanowienie SN z 22.10.2002 r., III CZP 64/02, LEX nr 77033.
5. Postanowienie SN z 10.07.2008 r., III CSK 73/08, LEX nr 461735.
6. Postanowienie SN z 17.12.2008 r., I CSK 171/08, OSNC 2010, nr 1, poz. 15, LEX nr 490946.
7. Postanowienie SN z 8.01.2009 r., I CSK 265/08, LEX nr 523632.
8. Postanowienie SN z 23.09.2010 r., III CSK 319/09, LEX nr 661874.
9. Postanowienie SN z 17.02.2011 r., IV CSK 303/10, LEX nr 785540.
10. Postanowienie SN z 15.04.2011 r., III CZP 7/11, LEX nr 897712.
11. Postanowienie SN z 8.02.2013 r., IV CSK 317/12, LEX nr 1308150.
12. Postanowienie SN z 7.05.2014 r., II CSK 472/13, LEX nr 1476956.

13. Postanowienie SN z 28.11.2014 r., I CSK 658/13, LEX nr 1621304.
14. Postanowienie SN z 3.12.2014 r., III CSK 306/13, LEX nr 1622318.
15. Postanowienie SN z 25.06.2015 r., III CSK 362/14, LEX nr 1785810.
16. Postanowienie SN z 5.10.2016 r., III CSK 328/15, LEX nr 2152887.
17. Postanowienie SN z 20.01.2017 r., I CSK 179/16, LEX nr 2284194.
18. Postanowienie SN z 29.03.2017 r., I CSK 389/16, LEX nr 2331710.
19. postanowienie SN z 10.05.2017 r., I CSK 499/16, LEX nr 2334896.
20. Postanowienie SN z 12.05.2017 r., III CSK 60/17, LEX nr 2312466.
21. Postanowienie SN z 10.11.2017 r., V CSK 33/17, LEX nr 2429630.
22. Postanowienie SN z 25.01.2018 r., IV CSK 185/17, LEX nr 2510945.
23. Postanowienie SN z 6.04.2018 r., III CSK 321/17, LEX nr 2490600.
24. Postanowienie SN z 6.04.2018 r., IV CSK 542/17, LEX nr 2497681.
25. Postanowienie SN z 12.09.2018 r., II CSK 876/16, LEX nr 2549454.
26. Postanowienie SN z 13.09.2018 r., II CSK 555/17, LEX nr 2558678.
27. Postanowienie SN z 11.12.2018 r., V CSK 281/18, LEX nr 2592812.
28. Postanowienie SN z 20.12.2018 r., II CSK 736/17, LEX nr 2685911.
29. Postanowienie SN z 25.01.2019 r., IV CSK 317/18, LEX nr 2618444.
30. Postanowienie SN z 4.04.2019 r., III CSK 269/18, LEX nr 2645268.
31. Postanowienie SN z 17.04.2019 r., II CSK 291/18, LEX nr 2649733.
32. Postanowienie SN z 17.07.2020 r., IV CSK 53/20, LEX nr 3049053.
33. Postanowienie SN z 24.07.2020 r., I CSK 715/19, LEX nr 3046019.
34. Postanowienie SN z 27.08.2020 r., IV CSK 165/20, LEX nr 3053972.
35. Postanowienie SN z 25.09.2020 r., V CSK 598/18, LEX nr 3076437.
36. Postanowienie SN z 14.04.2021 r., V CSKP 32/21, LEX nr 321979.

Glosy:

1. Glosa aprobująca G. Bieńka, do uchwały SN z dnia 17 stycznia 2003 r., III CZP 79/02, Rejent 2003, nr 3.
2. Glosa częściowo krytyczna M. Olczyk, Glosa do postanowienia SN z dnia 15 kwietnia 2011 r., III CZP 7/11, OSP 2012, nr 10.
3. Glosa częściowo krytyczna M. Balwicka-Szczyrba, Glosa do postanowienia SN z dnia 23 października 2013 r., IV CSK 30/13, OSP 2014, nr 9.
4. Glosa częściowo krytyczna B. Rakoczego do uchwały SN z dnia 6 czerwca 2014 r., III CZP 107/13, OSP 2016, nr 5.

5. Glosa krytyczna Ł. Strzępka do uchwały SN z dnia 6 czerwca 2014 r., III CZP 107/13, OSP 2015, nr 9.
6. Glosa krytyczna M. Warcińskiego do uchwały SN z dnia 30 listopada 2016 r., III CZP 77/16, PS 2019, nr 1.

Orzecznictwo NSA

Uchwały NSA:

1. Uchwała NSA w składzie 7 sędziów Warszawie z dnia 21 grudnia 1998 r., OPS 13/98, ONSA 1999, Nr 2 poz. 46, LEX nr 35594.
2. Uchwała NSA(7) z 21.04.2008 r., I OPS 2/08, ONSAiWSA 2008, nr 5, poz. 76, LEX nr 364567.
3. Uchwała NSA(7w) z 13.11.2012 r., I OPS 2/12, ONSAiWSA 2013, nr 1, poz. 1, LEX nr 1225395.

Wyroki NSA:

1. Wyrok NSA w Krakowie z 19.01.1982 r., SA/Kr 517/81, ONSA 1982, nr 1, poz. 11, LEX nr 9666.
2. Wyrok NSA w Krakowie z 7.09.1989 r., SA/Kr 441/89, ONSA 1989, nr 2, poz. 81, LEX nr 10090.
3. Wyrok NSA w Poznaniu z 18.10.1994 r., SA/Po 3647/93, ONSA 1995, nr 2, poz. 101, LEX nr 10610.
4. Wyrok NSA w Warszawie z 15.02.1996 r., IV SA 1341/94, Wsp 1996, nr 47, poz. 26, LEX nr 26154.
5. Wyrok NSA w Warszawie z 13.03.1998 r., IV SA 2032/96, LEX nr 45951.
6. Wyrok NSA z dnia 13 marca 1998 r. IV SA 2032/96, LEX nr 45951.
7. Wyrok NSA w Warszawie z 15.12.1999 r., IV SA 1284/97, LEX nr 48681.
8. Wyrok NSA 17.10.2003 r., I SA 3353/01, LEX nr 1695265.
9. Wyrok NSA z 21.02.2006 r., I OSK 500/05, LEX nr 297233.
10. Wyrok NSA z 18.06.2008 r., I OSK 954/07, LEX nr 496170.
11. Wyrok NSA z 11.12.2008 r., II GSK 373/08, LEX nr 513850.
12. Wyrok NSA z 5.02.2009 r., I OSK 301/08, LEX nr 515988.
13. Wyrok NSA z 3.12.2009 r., I OSK 281/09, LEX nr 579132.

14. Wyrok NSA z 3.11.2010 r., I OSK 825/10, LEX nr 745336.
15. Wyrok NSA z 19.04.2011 r., II OSK 422/10, LEX nr 1081782.
16. Wyrok NSA z 26.04.2012 r., II OSK 270/11, LEX nr 1251994.
17. Wyrok NSA z 22.06.2012 r., I OSK 185/12, LEX nr 1216548.
18. Wyrok NSA z 23.05.2013 r., II OSK 190/12, LEX nr 1559486.
19. wyrok NSA z 29.10.2013 r., II OSK 1280/13, LEX nr 1393788.
20. Wyrok NSA z 2.06.2016 r., I OSK 2128/14, LEX nr 2082515.
21. Wyrok NSA z 6.07.2016 r., I OSK 2872/15, LEX nr 2100674.
22. Wyrok NSA z 7.09.2016 r., I OSK 1853/15, LEX nr 2167281.
23. Wyrok NSA z 8.11.2016 r., I OSK 1917/14, LEX nr 2241155.
24. Wyrok NSA z 13.01.2017 r., II OSK 991/15, LEX nr 2248114.
25. Wyrok NSA z 8.03.2017 r., I OSK 2418/16, LEX nr 2284696.
26. Wyrok NSA z 8.03.2017 r., I OSK 1337/15, LEX nr 2338898.
27. Wyrok NSA z 12.04.2017 r., I FSK 1641/15, LEX nr 2299060.
28. Wyrok NSA z 25.04.2017 r., II OSK 2148/15, LEX nr 2291955.
29. Wyrok NSA z 19.05.2017 r., II OSK 2406/15, LEX nr 2310015.
30. Wyrok NSA z 26.05.2017 r., II OSK 2454/15, LEX nr 2309939.
31. Wyrok NSA z 31.05.2017 r., I OSK 2617/16, LEX nr 2300841.
32. Wyrok NSA z 6.06.2017 r., I OSK 2354/15, LEX nr 2468901.
33. Wyrok NSA z 25.07.2017 r., I OSK 2043/16, LEX nr 2331111.
34. Wyrok NSA z 5.09.2017 r., II OSK 3049/15, LEX nr 2366679.
35. Wyrok NSA z 29.09.2017 r., II OSK 170/16, LEX nr 2417971.
36. Wyrok NSA z 3.10.2017 r., II OSK 2367/16, LEX nr 2408865.
37. Wyrok NSA z 27.10.2017 r., I OSK 3158/15, LEX nr 2406302.
38. Wyrok NSA z 17.11.2017 r., I OSK 209/16, LEX nr 2464469.
39. Wyrok NSA z 21.11.2017 r., I OSK 1109/17, LEX nr 2455190.
40. Wyrok NSA z 24.11.2017 r., I OSK 970/17, LEX nr 2464460.
41. Wyrok NSA z 12.12.2017 r., II OSK 643/16, LEX nr 2463110.
42. Wyrok NSA z 14.12.2017 r., I OSK 1374/17, LEX nr 2427475.

43. Wyrok NSA z 15.12.2017 r., I OSK 1496/17, LEX nr 2595980.
44. Wyrok NSA z 6.02.2018 r., I OSK 1812/17, LEX nr 2461080.
45. Wyrok NSA z 15.05.2018 r., I OSK 2866/17, LEX nr 2501019.
46. Wyrok NSA z 19.06.2018 r., II GSK 3191/16, LEX nr 2516993.
47. Wyrok NSA z 2.08.2018 r., I OSK 2340/16, LEX nr 2558838.
48. Wyrok NSA z 19.10.2018 r., II OSK 2648/16, LEX nr 2582936.
49. Wyrok NSA z 11.12.2018 r., I OSK 406/17, LEX nr 2608633.
50. Wyrok NSA z 16.01.2019 r., II OSK 848/18, LEX nr 2631981.
51. Wyrok NSA z 14.02.2019 r., II OSK 756/17, LEX nr 2653481.
52. wyrok NSA z 3.04.2019 r., II OSK 1075/18, LEX nr 2656539.
53. Wyrok NSA z 18.04.2019 r., II OSK 1509/17, LEX nr 2665547.
54. Wyrok NSA z 6.06.2019 r., II FSK 1685/17, LEX nr 2684518.
55. Wyrok NSA z 12.07.2019 r., I OSK 2338/17, LEX nr 2703641.
56. Wyrok NSA z 13.11.2019 r., II OSK 3224/17, LEX nr 2778441.
57. Wyrok NSA z 13.02.2020 r., I OSK 1979/18, LEX nr 2958359.
58. wyrok NSA z 18.06.2020 r., I OSK 2614/19, LEX nr 3050581.
59. Wyrok NSA z 2.07.2020 r., I OSK 13/20, LEX nr 3050583.
60. Wyrok NSA z 8.10.2020 r., II OSK 592/20, LEX nr 3066903.
61. Wyrok NSA z 2.03.2021 r., I OSK 2680/20, LEX nr 3153038.

Postanowienia NSA:

1. Postanowienie NSA w Warszawie z dnia 13 maja 2014 r., II OSK 1112/14, LEX nr 1467709.
2. Postanowienie NSA z 24.09.2014 r., II GSK 2189/13, LEX nr 1507618.

Orzecznictwo WSA

1. Wyrok WSA w Warszawie z 27.01.2004 r., III SA 1617/02, OSP 2005, nr 11, poz. 128, LEX nr 157376.
2. Wyrok WSA w Warszawie z 10.06.2005 r., I SA/Wa 643/04, LEX nr 186629.
3. Wyrok WSA w Warszawie z 13.12.2005 r., IV SA/Wa 748/05, LEX nr 189843.
4. Wyrok WSA w Białymstoku z 21.02.2008 r., II SA/Bk 637/07, LEX nr 356707.

5. Wyrok WSA w Warszawie z 11.03.2009 r., I SA/Wa 1488/08, LEX nr 569919.
6. Wyrok WSA we Wrocławiu z 23.11.2011 r., II SA/Wr 603/11, LEX nr 1133650.
7. Wyrok WSA w Białymstoku z 27.02.2014 r., II SA/Bk 702/13, LEX nr 1513140.
8. Wyrok WSA w Warszawie z 24.07.2014 r., I SA/Wa 2981/13, LEX nr 1769464.
9. Wyrok WSA w Białymstoku z 2.09.2014 r., II SA/Bk 526/14, LEX nr 1513065.
10. Wyrok WSA w Białymstoku z 10.02.2015 r., II SA/Bk 1069/14, LEX nr 1796429.
11. Wyrok WSA w Olsztynie z 12.02.2015 r., II SA/Ol 1/15, LEX nr 1649904.
12. Wyrok WSA w Białymstoku z 27.08.2015 r., II SA/Bk 435/15, LEX nr 1940824.
13. Wyrok WSA w Krakowie z 8.11.2016 r., II SA/Kr 694/16, LEX nr 2162407.
14. Wyrok WSA w Krakowie z 25.10.2017 r., II SA/Kr 853/17, LEX nr 2395670.
15. Wyrok WSA w Szczecinie z 25.10.2017 r., II SA/Sz 888/17, LEX nr 2402128.
16. Wyrok WSA w Olsztynie z 23.11.2017 r., II SA/Ol 525/17, LEX nr 2408643.
17. Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 29.11.2017 r., II SA/Go 943/17, LEX nr 2408616.
18. Wyrok WSA w Łodzi z 6.02.2018 r., II SA/Łd 957/17, LEX nr 2462899.
19. Wyrok WSA w Łodzi z 14.02.2018 r., II SA/Łd 37/18, LEX nr 2449505.
20. Wyrok WSA w Poznaniu z 22.02.2018 r., II SA/Po 1111/17, LEX nr 2486387.
21. Wyrok WSA w Bydgoszczy z 28.02.2018 r., II SA/Bd 1066/17, LEX nr 2474154.
22. Wyrok WSA w Lublinie z 15.05.2018 r., II SA/Lu 143/18, LEX nr 2531774.
23. Wyrok WSA we Wrocławiu z 17.05.2018 r., II SA/Wr 152/18, LEX nr 2503220.
24. Wyrok WSA w Łodzi z 7.08.2018 r., II SA/Łd 465/18, LEX nr 2536475.
25. Wyrok WSA w Rzeszowie z 3.04.2019 r., II SA/Rz 84/19, LEX nr 2655829.
26. Wyrok WSA w Rzeszowie z 6.06.2018 r., II SA/Rz 191/18, LEX nr 2527436.
27. Wyrok WSA w Opolu z 18.06.2019 r., II SA/Op 171/19, LEX nr 2686985.
28. Wyrok WSA w Poznaniu z 14.08.2019 r., IV SA/Po 419/19, LEX nr 2717602.
29. Wyrok WSA w Olsztynie z 6.09.2018 r., II SA/Ol 518/18, LEX nr 2554356.
30. Wyrok WSA w Kielcach z 6.09.2018 r., II SA/Ke 306/18, LEX nr 2554427.
31. Wyrok WSA w Gliwicach z 18.06.2018 r., II SA/Gl 976/17, LEX nr 2517009.
32. Wyrok WSA w Łodzi z 7.11.2018 r., II SA/Łd 149/18, LEX nr 2586866.
33. Wyrok WSA w Szczecinie z 15.11.2018 r., II SA/Sz 658/17, LEX nr 2585949.

34. Wyrok WSA w Gliwicach z 21.12.2018 r., II SA/GI 908/18, LEX nr 2616463.
35. Wyrok WSA w Białymstoku z 28.02.2019 r., II SA/Bk 700/18, LEX nr 2633771.
36. Wyrok WSA w Olsztynie z 25.04.2019 r., II SA/OI 213/19, LEX nr 2657360.
37. Wyrok WSA w Bydgoszczy z 3.12.2019 r., I SA/Bd 604/19, LEX nr 2778039.
38. Wyrok WSA w Poznaniu z 12.12.2019 r., II SA/Po 456/19, LEX nr 2760377.
39. Wyrok WSA w Lublinie z 30.01.2020 r., II SA/Lu 448/19, LEX nr 3065568.
40. Wyrok WSA w Gdańsku z 11.03.2020 r., II SA/Gd 615/19, LEX nr 2861039
41. Wyrok WSA w Gdańsku z 16.04.2020 r., II SA/Gd 112/20, LEX nr 2972328.
42. Wyrok WSA w Warszawie z 21.05.2020 r., VIII SA/Wa 122/20, LEX nr 3036919.
43. Wyrok WSA w Gliwicach z 3.07.2020 r., II SA/GI 108/20, LEX nr 3033049.
44. Wyrok WSA w Białymstoku z 4.03.2021 r., II SA/Bk 36/21, LEX nr 3164034.
45. Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 12.05.2021 r., II SA/Go 277/21, LEX nr 3188293.
46. Wyrok WSA w Szczecinie z 16.06.2021 r., II SA/Sz 42/21, LEX nr 3191029.
47. Wyrok WSA w Bydgoszczy z 17.08.2021 r., II SA/Bd 392/21, LEX nr 3229301.
48. Wyrok WSA w Poznaniu z 18.08.2021 r., II SA/Po 672/20, LEX nr 3215561.

Postanowienia WSA:

1. Postanowienie WSA w Szczecinie z 25.11.2014 r., II SA/Sz 801/14, LEX nr 1551279.

Literatura polska

1. Adamiak B., Krawczyk A. [w:] *System Prawa Administracyjnego, T. 9 Prawo Procesowe Administracyjne*, red. R. Hauser, Warszawa 2017.
2. Adamiak B., [w:] Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne*, Warszawa 2019, LEX.
3. Balwicka-Szczyrba M., *Korzystanie z nieruchomości przez przedsiębiorców przesyłowych – właścicieli urzędzeń przesyłowych*, Warszawa 2015, LEX.
4. Barańska K., *Ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości – treść, zakres i charakter prawny zezwolenia*, „Studia Prawnicze i Administracyjne” 18 (4) 2016.
5. Bieniek G., *Urządzenia przesyłowe. Problematyka prawna*, wyd. 1, Warszawa 2008.

6. Bieniek G., *Wywłaszczenie nieruchomości [w:] G. Bieniek, M. Gdesz, S. Rudnicki, Nieruchomości. Problematyka prawna*, Warszawa 2013.
7. Bieranowski A., *Służebności ograniczające konkurencję w prawie polskim na tle komparatystycznym*, Warszawa 2020.
8. Boć J., *Prawo Administracyjne*, Wrocław 2010.
9. Borkowski J., *Nieważność decyzji administracyjnej*, Łódź – Zielona Góra 1997.
10. Bojarski P., Radecki W., Rotko J., *Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Komentarz*, Warszawa 2011, LEX.
11. Bończak- Kucharczyk E., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2014, LEX.
12. Bończak-Kucharczyk E. *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz aktualizowany*, Gdańsk 2019, LEX.
13. Bożentowicz L., *Wiejskie sieci elektroenergetyczne – budowa i doświadczenia użytkowania, Aktualne problemy elektryfikacji wsi i rolnictwa*, „Centralne Kolegium Sekcji Energetyki SEP”, INPE 2012, nr 153.
14. Brynczak B., *Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Komentarz*, Warszawa 2015, LEX.
15. Czapiński W., Grzymała – Pokrzywnicki J, *Postępowanie wywłaszczeniowe z komentarzem*, Warszawa 1937.
16. Dadańska K., Andrzej Kidyba (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II. Własność i inne prawa rzeczowe*, wyd. II, Komentarz, LEX.
17. Dąbrowski R., *Skutki prawne decyzji z art. 35 ustawy z 12.03.1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczania nieruchomości w procesie cywilnym*, „Nieruchomości”, Nr 7, 2017.
18. Despot-Mładanowicz A. [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz aktualizowany*, red. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Gdańsk 2019, LEX.
19. Dybowski T., *Ochrona własności w polskim prawie cywilnym: (rei vindicatio - actio negatoria)*, Warszawa 1969.
20. Dziembowski Z. *Podręcznik w sprawie wywłaszczenia zawierający obszerne omówienie ustawy z dnia 20 marca 1908 r., tekst odnośnych prawnych przepisów oraz wyciągi z ważniejszych wyroków sądu rzeszy*, Poznań 1908.

21. Etel M., *Pojęcie przedsiębiorcy w prawie polskim i prawie Unii Europejskiej oraz w orzecznictwie sądowym*, Warszawa 2012.
22. Fogel A. [w:] *Prawo ochrony środowiska w procesie inwestycyjno-budowlanym*, red. W. Federczyk, A. Kosieradzka-Federczyk, Warszawa 2015
23. Fras M., Habdas M., *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna (art. 1-125)*, Warszawa 2018.
24. Gelger W., *Domniemanie ważności aktu administracyjnego w kodeksie postępowania administracyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 24, z. 4, 1962.
25. Gniewek E. (red.), *Prawo rzeczowe*. Tom 3 wyd. 3, Warszawa 2013.
26. Gniewek E. [w:] *System Prawa Prywatnego, Prawo Rzeczowe*, red. E. Gniewek, Tom III, Warszawa 2013.
27. Gniewek E. [w:] *Kodeks cywilny. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe. Komentarz*, Kraków 2001.
28. Gołaszewski P. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. R. Hauser, wyd. 5, Warszawa 2018.
29. Grabowski J. [w:] *System Prawa Administracyjnego Publiczne Prawo Gospodarcze*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013.
30. Grzegorzczak P. [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Tom II. Postępowanie rozpoznawcze*, wyd. V, red. T. Ereciński, Warszawa 2016.
31. Gudowski J. [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II. Własność i inne prawa rzeczowe*, wyd. II, Warszawa 2016.
32. Ignatowicz J., *Prawo Rzeczowe*, Warszawa 1979.
33. Jankowska M. [w:] *Kodeks cywilny Komentarz. Tom II. Własność i inne prawa rzeczowe*, red. M. Fras, M. Habdas, Warszawa 2018.
34. Janiak A. [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna*, wyd. II, red. A. Kidyba, Warszawa 2012.
35. Janiszewska B., *Refleksje o pojmowaniu dobrej wiary w sprawach o stwierdzenie zasiedzenia*, „Monitor Prawniczy” Nr 15, 2013.
36. Jurcewicz A., *Własność w ujęciu prawa wspólnotowego - zarys*, „Studia Iuridica Agraria” nr 5, 2005.

37. Jurczyk T., *Prawa jednostki w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, Warszawa 2009.
38. Karaszewski G. [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. J. Ciszewski, P. Nazaruk, Warszawa 2019.
39. Kiełkowski T., *Nabycie prawa na mocy decyzji administracyjnej*, Warszawa 2012.
40. Kijowski D. R. [w:] *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2015.
41. Kijowski D. R., *Pozwolenia w administracji publicznej*, Białystok 2000.
42. Kieres L. [w:] *System Prawa Administracyjnego, Publiczne Prawo Gospodarcze*, R. red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2013.
43. Klat-Wertelecka L., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2015.
44. Kmiecik, Z. R. Kotulska M., *Przedawnienie wzruszalności decyzji w wyniku wznowienia postępowania administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny” Nr 3, 2019.
45. Koksanowicz G., *Zasada określoności przepisów w procesie stanowienia prawa*, „Studia Iuridica Lublinensia” Nr 22, 2014.
46. Komorowski E., *Prawo administracyjne – część ogólna*, red. M. Chmaj, Warszawa 2007.
47. Kozińska J. [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom II. Własność i inne prawa rzeczowe* red. M. Frasz, M. Habdas, Warszawa 2018.
48. Krzyszczak M., *Ustawa o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. Komentarz dla praktyka z przepisami wykonawczymi i towarzyszącymi oraz wzorami umów*, Warszawa 2005.
49. Laskowska M., hasło „Interes publiczny” [w:] *Leksykon prawa administracyjnego* red. E. Bojanowski, K. Żukowski, Warszawa 2009.
50. Lemańska E., *Przedawnienie roszczeń związanych z wywłaszczaniem nieruchomości*, Warszawa 2014.
51. Lewandowski P., *Służebność przesyłu w prawie polskim*, Warszawa 2014.
52. Lisowski, P. *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013.

53. Łukaszewska A. [w:] *Gospodarka nieruchomościami. Komentarz*, wyd. III, Warszawa 2003.
54. Machnikowski P. [w:] *System Prawa Prywatnego*, T. 2, red. Z. Radwański, wyd. 3, Warszawa 2019.
55. Mataczyński M. [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*. Tom III (art. 223-358), red. D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, A. Wróbel, Warszawa 2012.
56. Matan A. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Tom I. Komentarz do art. 1–103, wyd. III, Kraków-Warszawa 2010.
57. Matusik G. [w:] *Komentarze Prawa Prywatnego, Tom II, Kodeks Cywilny, Komentarz*, red. K. Osajda, Warszawa 2017.
58. Matusik G., *Własność urządzeń przesyłowych a prawa do gruntu*, wyd. 1, Warszawa 2011.
59. Matusik G. [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. S. Kalus, Warszawa 2012.
60. Muras, Z. [w:] *Prawo energetyczne. Tom I. Komentarz do art. 1-11s*, wyd. II, red. M. Swora, Warszawa 2016.
61. Mzyk, E. [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, red. S. Kalus, Warszawa 2005.
62. Mzyk E. [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, wyd. IV, red. G. Bieniek, Warszawa 2010.
63. Nazaruk P. [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz*, red. J. Ciszewski, Warszawa 2019.
64. Niezbecka E. [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna*, wyd. II, red. A. Kidyba, Warszawa 2012.
65. Nowacki M., *Prawne aspekty bezpieczeństwa energetycznego w UE*, Warszawa 2010.
66. Palarz H., *Przyłączenie do sieci wodociągowo-kanalizacyjnej. Aspekty prawne*, Warszawa 2015.
67. Partyk A., *Tzw. zasada „czystych rąk” przy powoływaniu się na naruszanie zasad współżycia społecznego*, LEX/el. 2015.
68. Pawlak W. [w:] *Kodeks cywilny. Część ogólna. Komentarz do wybranych przepisów*, red. J. Gudowski, Gdańsk 2018.

69. Pawłowski S., *Wywłaszczenie z mocy prawa (ex lege) a nacjonalizacja – refleksje w przedmiocie publicznoprawnych ingerencji w prawo własności*, „Ruch prawniczy ekonomiczny i socjologiczny”, Tom 81, Nr 1, 2019.
70. Piniór P. [w:] *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna (art. 1–125)*, red. M. Fras, M. Habdas, Warszawa 2018.
71. Plucińska-Filipowicz A., Kosicki A., [w:] *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz aktualizowany*, red. M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz, LEX/el. 2019.
72. Przybysz P. M. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, Gdańsk 2019, LEX.
73. Radecki W., *Utrzymanie czystości i porządku w gminach. Komentarz*, Warszawa 2016.
74. Radwanowicz-Wanczewska J., [w:] *Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Komentarz*, wyd. II, red. D. R. Kijowski, Warszawa 2015.
75. Rakoczy B., *Zasiedzenie służebności przesyłu*, wyd. 1, Warszawa 2014.
76. Rakoczy B., *Znaczenie posiadania w ustawie o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków*, „Samorząd Terytorialny”, Nr 12, 2012.
77. Rakoczy B. [w:] *Prawo wodne. Komentarz*, red. Z. Bukowski, K. Szuma, Warszawa 2013.
78. Rakoczy B., *Służebność przesyłu w praktyce*. wyd. 1, Warszawa 2009.
79. Romańska M. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. II, (red. H. Knysiak-Sudyka), Warszawa 2019.
80. Ramus W., *Nowa regulacja prawna wywłaszczania nieruchomości*, „Palestra” 29/12(336), 1985.
81. Robaszewska R., *Decyzja o warunkach zabudowy*, Warszawa 2014
82. Roszkowski W., *Przekształcenia społeczne i gospodarcze w Polsce w latach 1944–1989* [w:] *Polski wiek XX*, t. 3, „Bellona i Muzeum Historii Polski”, Warszawa 2010.
83. Rozmysłowski Ł., *Granica zadania własnego gminy w zakresie zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe*, „Samorząd Terytorialny”, Nr 10, 2017.
84. Rudnicki S., *Własność nieruchomości*, wyd. 2, Warszawa 2008.

85. Rudnicki S. [w:] *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe*, red. J. Gudowski, wyd. VIII, Warszawa 2007.
86. Rudnicki S. [w:] *Komentarz do kodeksu cywilnego. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe*, red. J. Gudowski, wyd. X, Warszawa 2011.
87. Rudnicki S., *Nabywanie przez zasiedzenie*, Warszawa 2007.
88. Saganek P. [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom I* (art. 1–89), red. D. Miąsik, N. Półtorak, A. Wróbel, Warszawa 2012.
89. Samborska-Boć E., *Układy powiązań w kooperacji przemysłowej*, Wrocław 1982.
90. Skowrońska-Bocian E. [w:] *Kodeks Cywilny, Komentarz*, red. K. Pietrzykowski, Tom I, Warszawa 2015.
91. Skrzydło W., Zakrzewski W., *Mała Konstytucja z dnia 19 lutego 1947 r. – geneza i znaczenie*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, Nr 3 (11), 2012.
92. Sorka, K. *Usucapio pro herede w "Instytucjach" Gaiusa*, „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa”, tom 10, zeszyt 2, 2017.
93. Stelmach, B. *Roszczenia uzupełniające roszczenie windykacyjne*, Warszawa 2019.
94. Suwaj P. J., *Konflikt interesów w administracji publicznej*, Warszawa 2009.
95. Szewczyk E., *Uchylenie decyzji administracyjnej we wznowionym postępowaniu na podstawie art. 151 § 1 pkt 2 kodeksu postępowania administracyjnego*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego, Nr 1, 2015.
96. Szaraniec M., *Klauzula interesu publicznego i określenia nieostre – próba wyodrębnienia tych pojęć na gruncie ustawy o działalności ubezpieczeniowej*, [w:] *Ubezpieczenia gospodarcze. Zagadnienia prawne*, red. B. Gnela, Warszawa 2011.
97. Szpunar A., *Nadużycie prawa podmiotowego*, *Polska Akademia Umiejętności*, „Prace Komisji Prawniczej” Nr 2, Kraków 1947.
98. Telenga P. [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz aktualizowany. Tom I. Art. 1–729*, red. A. Jakubecki, LEX, 2019.
99. Terejko E.A., *Ważność decyzji w postępowaniu administracyjnym*. „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, Sectio G, Ius. Vol. 61, 2014.
100. Wawrzyniak J., *Służebność przesyłu i dostęp do urządzeń elektroenergetycznych*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Elektrotechniki i Automatyki Politechniki Gdańskiej”, Nr 35, 2013.

101. Werhanowski W., *Znaczenie interesu prawnego w procesie cywilnym*, Lwów 1908.
102. Wiącek, M. Żółtek S., *Skutki wyroków TK o niekonstytucyjności przepisów prawa karnego materialnego* [w:] *Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sferze stosowania prawa*, „Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego”, Tom XLVIII, Warszawa 2013.
103. Wiktorowska A., *Postępowanie administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2017.
104. Wierzbowski B., *Gospodarka nieruchomościami. Podstawy prawne*, Warszawa 2010.
105. Wolanin M., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami, Komentarz*, wyd. 4, Warszawa 2015.
106. Wolanin, M. [w:] *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2013.
107. Woś T., *Wywłaszczanie nieruchomości i ich zwrot*, Warszawa 2011.
108. Wróbel A. [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, red. M. Jaśkowska, LEX, 2020.
109. Wróbel A. [w:] *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX, 2019.
110. Zadrowski F., *Prawo o postępowaniu wywłaszczeniowym. Komentarz*, Warszawa 1935.
111. Zapotoczny S., *Wywłaszczenie nieruchomości – wybrane zagadnienia*, „Rejent”, Nr 2 (94), luty 1999.
112. Zaradkiewicz K. [w:] *Konstytucja RP, Tom I, Komentarz, art. 1–86*, red. M. Safian, L. Bosek, Warszawa 2016.
113. Zasadzka. M. *W kwestii przedmiotu i zakresu wywłaszczenia* [w:] „Przegląd Prawa Publicznego” Nr 2, 2010.
114. Ząbkowicz A., *Jak rozumiany jest interes w ekonomii*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania”, 44/2, 2016.
115. Zdyb M., [w:] *Prawo administracyjne materialne. System Prawa Administracyjnego. Tom 7*, red. R. Hauser, Warszawa 2018.

116. Zimmermann M., *Wywłaszczenie. Studium z dziedziny prawa publicznego*, Lwów 1933.
117. Zimmermann J., *Konstrukcja interesu prawnego w sferze działań Naczelnego Sądu Administracyjnego* [w:] *Gospodarka, Administracja, Samorząd*, red. H. Olszewski, B. Popowska, Poznań 1997.
118. Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2012.
119. Zimmermann J., *O kryzysie prawa administracyjnego*, „Casus”, nr 67, 2013.
120. Żurawik A., *Publiczne prawo gospodarcze, System Prawa Administracyjnego*, tom 8A, red. R. Hauser, Warszawa 2018.
121. Żurawik A. „*Interes publiczny*”, „*Interes społeczny*” i „*Interes społecznie uzasadniony*”, próba dookreślenia pojęć, „*Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*”, t. 75, nr 2, 2013.

Literatura zagraniczna:

1. Charles P. Sherman, *Acquisitive Prescription – Its Existing World Wide Uniformity*, “*The Yale Law Journal*”, Vol. 21, No. 2 (Dec., 1911).
2. K. Lenaerts, *Exploring the Limits of the EU Charter of Fundamental Rights*, “*European Constitutional Law Review*”, No. 8(3), 2012.

Materiały online:

1. Internetowy słownik języka polskiego PWN (<http://sjp.pwn.pl/szukaj/urz%C4%85dzenie%20.html>).
2. Odpowiedź Ministra Gospodarki z dnia 10 lipca 2014 r. na interpelację senatora G. Wojciechowskiego dotyczącą prac nad projektem ustawy o korytarzach przesyłowych. (https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/dokumenty/stenogram/oswiadczenia/wojciechowski/5601o.pdf).
3. Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego w Białymstoku https://www.bip.bialystok.pl/urzed_miejski/spolki_prawa_handlowego/wodociagi-bialostockie-sp-z-oo.html

4. Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miejskiego w Białymstoku
https://www.bip.bialystok.pl/urzed_miejski/spolki_prawa_handlowego/miejskie-przedsiębiorstwo-energe.html
5. Biuletyn Informacji Publicznej Spółki „ENEA” <https://www.enea.pl/pl/grupaenea/o-grupie/spolki-grupy-enea/wytwarzanie/o-spolce/bip>
6. Pismo Ministra Środowiska z dnia 31.05.2016
<http://orka2.sejm.gov.pl/INT8.nsf/klucz/323A0944/%24FILE/i02569-o1.pdf>
7. Strona internetowa Spółki „PGNIG” <http://pgnig.pl/pgnig/o-nas/historia>
8. Projekt ustawy Kodeks urbanistyczno-budowlany
<https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12290463>
9. Bezwykopowe metody modernizacji sieci – subiektywny przegląd
<http://www.kierunekwodkan.pl/artukul,4192,bezwykopowe-metody-modernizacji-sieci-8211-subiektywny-przeglad.html>
10. Opinia Rady Legislacyjnej z dnia 19 listopada 2010 r. o projekcie ustawy o korytarzach przesyłowych
11. Z historii kanalizacji warszawskiej
http://www.woda.edu.pl/artykuly/z_historii_kanalizacji_warszawskiej/
12. Internetowy słownik języka polskiego PWN
<https://sjp.pwn.pl/sjp/konserwacja;2564372.html>
13. Metody bezwykopowe – alternatywa dla tradycyjnych wykopów otwartych
<https://inzynieria.com/uploaded/magazines/pdf/ib027s080.pdf>.
14. Biuletyn z posiedzenia komisji nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach Nr 385/VI kad. 12.03.2008
[http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/0/4B104982F8F5BC80C125741800370DFD/\\$file/0038506.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/0/4B104982F8F5BC80C125741800370DFD/$file/0038506.pdf)
15. odpis postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 17 października 2018 r., wraz z uzasadnieniem, o umorzeniu postępowania w sprawie połączonych pytań prawnych Sądu Rejonowego Poznań-Nowe Miasto i Wilda w Poznaniu V Wydział Cywilny,
<https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Postanowienie%20TK%20w%20sprawie%20s%C5%82u%C5%BCebno%C5%9Bci%20przesy%C5%82u.pdf>

16. Internetowy dostęp do akt sprawy P 10/16
<https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/view/sprawa.xhtml?&pokaz=dokumenty&sygnatura=P%2010/16>
17. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz ustawy - Kodeks postępowania cywilnego <http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruku/81>
18. <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=291>
19. Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Karta Praw Podstawowych
<https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2017/02/The-EU-Charter-of-Fundamental-Rights-PL.pdf>.
20. Informacja o wynikach kontroli wywłaszczenia i zwrotu nieruchomości, Warszawa, maj 200r. KSR I 41008/2001 nr 25/2002/P/01/086/KSR.
https://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz,px_2002025.pdf,typ,k.pdf+&cd=1&hl=pl&ct=clnk&gl=pl
21. Przegląd Niemieckiego Rynku Energetycznego publikacja Wydziału Promocji Handlu i Inwestycji Ambasady Rzeczypospolitej Polskiej w Berlinie, luty 2014.
https://germany.trade.gov.pl/pl/f/download/fobject_id:266104+&cd=1&hl=pl&ct=clnk&gl=pl
22. Uzasadnienie p.u.k.p.
<https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/23511/23514/47527/23515/dokument22196.pdf>
23. Rządowe Centrum Legislacji, Projekt ustawy o korytarzach przesyłowych
<https://legislacja.rcl.gov.pl/lista/2/projekt/23511>.
24. Rządowe Centrum Legislacji Projekt ustawy o korytarzach przesyłowych
<https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/23511/katalog/23514#23514>
25. Projekt ustawy o strategicznych inwestycjach celu publicznego
<https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12274251/12297735/12297736/dokument172473.pdf>
26. Protokół z posiedzenia Komisji Nadzwyczajnej do spraw energetyki i surowców energetycznych /nr 68/ z dnia 23.06.2015 r.
<http://orka.sejm.gov.pl/Zapisy7.nsf/wgskrn/NES-68> -
27. https://radalegislacyjna.gov.pl/sites/default/files/dokumenty/projekt_ustawy_281.pdf

